

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

CONSTATATION ET ÉVALUATION
DES
DOMMAGES DE GUERRE

APPLICATION ET CRITIQUE DU DÉCRET DU 20 JUILLET 1915

THÈSE POUR LE DOCTORAT
(Sciences Juridiques)

Présentée et soutenue le lundi 3 juillet 1916, à 9 h. 1/2

PAR

Jean BROUCHOT

SOUS-LIEUTENANT AU 172^e RÉGIMENT D'INFANTERIE
AVOCAT A LA COUR D'APPEL
LAURÉAT DE LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

Président : M. WAHL, professeur

Suffragants : { MM. LARNAUDE, } professeurs
TISSIER, }

PARIS
LIBRAIRIE ARTHUR ROUSSEAU
ROUSSEAU ET C^{ie}
ÉDITEURS

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1916



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41550414_0035

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

CONSTATATION ET ÉVALUATION
DES
DOMMAGES DE GUERRE

APPLICATION ET CRITIQUE DU DÉCRET DU 20 JUILLET 1915

THÈSE POUR LE DOCTORAT
(Sciences Juridiques)

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le lundi 3 juillet 1916, à 9 h. 1/2

PAR

Jean BROUCHOT

SOUS-LIEUTENANT AU 172^e RÉGIMENT D'INFANTERIE
AVOCAT A LA COUR D'APPEL
LAURÉAT DE LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

Président : M. WAHL, professeur

Suffragants : { MM. LARNAUDE, } *professeurs*
 TISSIER, }

PARIS

LIBRAIRIE ARTHUR ROUSSEAU

ROUSSEAU ET C^{ie}

ÉDITEURS

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1916



A MES CAMARADES

DE LA FACULTÉ DE DROIT

TOMBÉS AU CHAMP D'HONNEUR

Memoria manet.

CONSTATATION ET ÉVALUATION

DES

DOMMAGES DE GUERRE

APPLICATION ET CRITIQUE DU DÉCRET DU 20 JUILLET 1915

INTRODUCTION

I

Généralités sur la réparation des dommages de guerre.

Parmi les nombreux et délicats problèmes soulevés au cours de la terrible crise que nous traversons, il en est un qui présente un intérêt considérable au triple point de vue social, politique et juridique : c'est celui de la réparation des dommages causés par la guerre.

D'une part, l'obligation de soulager l'extrême misère des populations éprouvées, d'autre part, la nécessité non moins impérieuse de ne pas engager le Trésor public dans des dépenses inconsidérées, hors de proportion avec ses ressources, ont créé deux courants contraires en quelque sorte. De cette dualité de vues sont nées la plupart des difficultés que soulève la question.

Frappés par la gravité du sujet, les jurisconsultes ont cherché la solution la plus conforme aux divers intérêts en présence, et se sont mis à l'œuvre dès les premiers mois qui ont suivi l'ouverture des hostilités. Les opinions les plus opposées ont été par eux formulées (1). Les uns

(1) Voir Gavet, *La réparation des dommages de guerre ; les explications théoriques*, p. 2 et suiv.

ont émis l'idée d'une responsabilité de l'Etat fondée sur la faute. D'autres ont donné pour motif de la réparation obligatoire la solidarité économique qui contraint l'Etat à reconstituer les éléments détruits ou diminués de la richesse nationale. La solidarité politique qui oblige tous les Français à s'entr'aider dans la mauvaise fortune a aussi été invoquée. D'aucuns partent du principe de l'égalité des citoyens devant les charges publiques, parmi lesquelles doivent prendre place les pertes causées par la défense du pays. D'autres soutiennent que la guerre est un risque social, et même le plus important des risques sociaux. Certains enfin considèrent la réparation comme une obligation de l'Etat ennemi.

Quelles qu'elles soient, ces diverses théories se rattachent plus ou moins à la formule édictée par la loi du 11 août 1792 : « La fraternité qui unit les citoyens d'un peuple libre rend commun à tous les individus du corps social le dommage causé à l'un de ses membres. » Et les conclusions auxquelles aboutissent les auteurs tendent toutes à reconnaître l'existence d'un « droit à réparation » au profit des victimes de la guerre (1).

Loin d'admettre ce principe, notre législation antérieure l'avait, au contraire, formellement écarté. Il nous suffira, pour nous en convaincre, de jeter un coup d'œil rapide sur l'attitude prise par nos gouvernements successifs depuis la Révolution (2).

(1) Voir Larnaude, *La réparation des dommages causés par la guerre ; principes et applications*, p. 5.

(2) Voir *Journal officiel*, 12 mai 1915. Annexe du procès-verbal de

Sans doute, le 31 juillet 1792, l'Assemblée Nationale votait une éloquente préface à la loi visant les dommages causés par la guerre : « L'Assemblée Nationale, considérant que, si dans une guerre dont l'objet est la conservation de la liberté, de l'indépendance, de la constitution françaises, tout citoyen doit à l'Etat le sacrifice de sa vie et de sa fortune, l'Etat doit à son tour protéger les citoyens qui se doivent à sa défense, voulant donner aux nations étrangères le premier exemple de la fraternité qui unit les citoyens d'un peuple libre, l'Assemblée décrète l'urgence et pose le principe de la responsabilité nationale. »

Mais ces promesses furent suivies d'un dispositif de loi en contradiction complète avec les idées émises par l'Assemblée.

Art. 1^{er}. — « Il sera accordé des secours et des indemnités aux citoyens qui, pendant la durée de la guerre, auront perdu, par le fait des ennemis extérieurs, tout ou partie de leurs propriétés. »

La préface posait le principe d'un droit ; la loi accorde un secours.

La Convention, elle aussi, déclare, dans ses lois des 14 et 16 août 1793, « qu'au nom de la nation, elle indemniserà tous les citoyens des pertes qu'ils ont éprouvées ou éprouveront par suite de l'invasion de l'ennemi sur le territoire français ou par les démolitions ou coupes que la défense commune aurait exigées de leur part. »

la séance du 11 mai. Projet de loi sur la réparation des dommages de guerre (Exposé des motifs).

Mais ces principes demeurèrent théoriques et ne furent jamais appliqués. En raison probablement des difficultés financières du moment, la Convention ne versa pas la moindre somme d'argent. On ignore même si elle fit jamais évaluer les dommages. Quant au Directoire, il abandonna nettement l'idée du droit à l'indemnité pour revenir à celle du secours (19 vendémiaire an III). L'Empire, la Restauration suivirent la même voie. Le second Empire nia à nouveau, d'une façon formelle, le droit à l'indemnité. En effet, aux termes de l'article 39 du décret du 10 août 1853, « toute occupation, toute privation de jouissance, toute démolition, destruction et autre dommage résultant d'un fait de guerre ou d'une mesure de défense prise, soit par l'autorité militaire pendant l'état de siège, soit par un corps d'armée ou un détachement en face de l'ennemi, ne donne aucun droit à l'indemnité. »

Ce texte était encore en vigueur en 1871, et l'Assemblée Nationale ne l'abrogea pas. Sans doute, sous la poussée des idées de solidarité sociale, la Commission chargée d'examiner la question lançait de vibrantes proclamations : « Les contributions de guerre, les réquisitions, soit en argent, soit en nature, les amendes et les dommages matériels directs que la guerre et l'invasion ont fait subir aux habitants, aux communes et aux départements d'une partie du territoire français seront supportés par toute la nation. » Mais Thiers, hostile à cette thèse, remplaça le principe du droit par celui du dédommagement, et fit adopter un article ainsi conçu : « Un dédommagement

sera accordé à tous ceux qui ont subi pendant la guerre des contributions, des réquisitions, soit en argent, soit en nature, des amendes et des dommages matériels. » L'Assemblée vota des crédits destinés à venir en aide aux sinistrés. Mais la répartition devait en être faite par mesure administrative et à titre de secours. Rien ne se trouvait donc changé, puisqu'aucun droit n'était conféré aux victimes de l'invasion. C'est ce qui résulte de différents textes que nous allons examiner.

Rappelons d'abord les considérations qui furent retenues et mises en lumière : « Considérant que, dans la dernière guerre, la partie du territoire envahie par l'ennemi a supporté des charges et subi des dévastations sans nombre, que les sentiments de nationalité, qui sont dans le cœur de tous les Français, imposent à l'Etat l'obligation de dédommager ceux qu'ont frappés, dans la lutte commune, des pertes exceptionnelles, l'Assemblée Nationale, sans entendre déroger aux principes posés, décrète... » Or nous avons vu combien ces principes étaient contraires à l'idée de droit à indemnité. Au moment du vote des crédits, les rapporteurs soutinrent la même opinion : « L'Etat, ni la Commission n'ont entendu créer un droit à indemnité, ni consacrer l'existence d'une dette de l'Etat. » Et encore : « La pensée de la Commission est que la mesure sera considérée comme tout à fait exceptionnelle ; elle constitue un dédommagement accordé uniquement à titre gracieux. »

S'inspirant des systèmes élaborés par les auteurs, répon-

dant au vœu unanime de la nation, le législateur de 1914 se décida enfin à rompre avec le passé, et le 26 décembre (art. 12, § 3 de la loi de finances), il reconnut, en termes non équivoques, l'existence du droit à réparation. « Une loi spéciale, dit cet article, déterminera les conditions dans lesquelles s'exercera le droit à la réparation des dommages matériels résultant des faits de guerre. »

Cette fois, la controverse a pris fin, et la question se trouve nettement élucidée quant au fond. Il n'y a pourtant qu'un principe posé dont il reste à régler toutes les conditions d'application. A ce sujet, la loi prévoit deux ordres de dispositions bien distinctes. Les unes ont trait au règlement des indemnités et réservent formellement au législateur le pouvoir de déterminer comment s'exercera le droit à la réparation des dommages. Les autres se réfèrent uniquement à l'évaluation des dommages, aux organes qui seront chargés de procéder à cette évaluation et aux règles que ceux-ci devront suivre au cours de leurs travaux. Sans doute, l'évaluation est le préliminaire de toute indemnité, et les deux matières se touchent de très près. Il importe cependant, au plus haut point, de ne pas les confondre et de dégager, dès l'abord, cette idée que l'évaluation ne doit préjuger en rien les décisions ultérieures du Parlement, ni porter aucune atteinte au pouvoir souverain dont il s'est réservé l'exercice.

Cela posé, nous laisserons de côté les questions relatives à la fixation des indemnités qui sont, quant à présent, d'ordre purement législatif, pour examiner uniquement

les problèmes soulevés par la constatation et l'évaluation des dommages causés aux biens par les faits de guerre, à l'exclusion de ceux causés aux personnes, dont la loi ne s'est pas préoccupé. Tel est le but précis de notre travail.

II

Textes relatifs à la matière. — Plan général de l'ouvrage.

Le paragraphe 3 de l'article 12 de la loi de finances du 26 décembre 1914, dont nous avons déjà mentionné le premier alinéa, décide, en second lieu, qu'un décret pris en Conseil d'Etat fixera la procédure de la constatation des dommages et le fonctionnement des Commissions d'évaluation.

En exécution de cette prescription, un premier décret fut publié en date du 4 février 1915. Il fut complété par les décrets des 8 et 27 avril et des 24 mars et 22 avril de la même année. Tous ces textes furent refondus dans le décret du 20 juillet 1915 : c'est le dernier règlement relatif à la matière. Entre temps, des circulaires ministérielles développaient et commentaient les dispositions adoptées par le Conseil d'Etat. En outre, la Commission supérieure, instituée par le décret du 20 juillet, fut invitée à formuler son avis sur les règles générales de procédure et sur les meilleures méthodes d'évaluation à appliquer par les Commissions locales. Elle répartit les questions à examiner entre plusieurs sous-commissions : chacune d'elles chargea un de ses membres de résumer les décisions prises

et les motifs de ces décisions. Enfin M. Hébrard de Ville-neuve condensa, dans un remarquable rapport, les conclusions proposées par ces diverses sous-commissions à l'examen de la Commission supérieure et adoptées par celle-ci. C'est sur ces données qu'un certain nombre de Commissions locales ont commencé leurs travaux (1).

En abordant l'étude de ces documents, nous avons l'intention de dégager, dans une première partie, les principes généraux dont devront s'inspirer les commissaires. Ces principes fixeront la nature exacte des dommages à évaluer, autrement dit, la compétence des Commissions *ratione materiæ*.

Dans une seconde partie, nous exposerons les méthodes d'évaluation préconisées par la Commission supérieure.

Une troisième partie traitera de la composition, du fonctionnement des divers organes d'évaluation et de la procédure à suivre.

Notre quatrième partie comportera une étude critique de la réglementation en vigueur. Nous y examinerons successivement la légalité des textes, l'opportunité et le mérite des institutions établies et aussi les difficultés pratiques d'application rencontrées par les commissaires dans l'exercice de leurs fonctions.

Enfin, sous forme de conclusion, nous donnerons notre opinion générale sur le décret du 20 juillet 1915, et nous passerons rapidement en revue les divers projets et propositions de lois relatifs à la question.

(1) Les Commissions ayant déjà fonctionné sont celles des départements de l'Aube, de Meurthe-et-Moselle et de la Meuse.

PREMIÈRE PARTIE

PRINCIPES GÉNÉRAUX

Comme son titre l'indique, et comme nous l'avons déjà mentionné, cette première partie a pour but de poser les principes destinés à limiter et à préciser la besogne des Commissions d'évaluation. Nous aurons à étudier trois questions principales, que nous traiterons en trois chapitres différents.

La première, et de beaucoup la plus importante, se pose ainsi : quelle est la nature exacte des dommages à évaluer ?

La seconde a trait au critérium des évaluations : devra-t-on apprécier la valeur de la chose détruite ou la dépense nécessaire pour sa reconstitution ?

La troisième vise l'époque à laquelle il faudra reporter l'estimation.

CHAPITRE PREMIER

DES DOMMAGES A ÉVALUER

Pour donner une solution exacte à ce premier problème, il importe de reprendre le seul texte législatif que nous ayons à notre disposition, et de lui appliquer les méthodes normales d'interprétation des lois.

L'alinéa 1 du paragraphe 3 de l'article 12 de la loi de finances du 26 décembre 1914 est ainsi conçu :

« Une loi spéciale déterminera les conditions dans lesquelles s'exercera le droit à la réparation des dommages matériels résultant des faits de guerre. »

Quels sont donc les caractères que doit présenter le dommage pour que la réclamation du sinistré puisse être admise par les Commissions d'évaluation ?

I

Du Dommage général et du Dommage spécial.

En premier lieu, il faut que le dommage existe et soit établi. Cette énonciation paraît simple et même évidente. Elle comporte cependant une restriction. Comme l'a fait justement remarquer M. le professeur Jèze, dans une ma-

tière qui présente quelque analogie avec la nôtre (1), les seuls dommages causés par le fonctionnement d'un service public susceptibles d'être réparés sont les dommages exceptionnels, c'est-à-dire ceux que ne supporte pas la masse des citoyens. C'est là une doctrine admise par l'unanimité des auteurs de Droit administratif et par la jurisprudence constante du Conseil d'Etat. Cette doctrine doit s'appliquer rigoureusement au cas de dommages de guerre, où seuls les préjudices spéciaux, à l'exclusion des préjudices généraux que la guerre fait subir à tous les Français, devront être pris en considération par les organes d'évaluation.

II

Du Dommage certain et du Dommage éventuel.

Le dommage invoqué par le réclamant devra en outre être certain, au sens juridique du mot, par opposition au dommage dit éventuel. En effet, la loi du 26 décembre 1914 annonce la publication d'un décret destiné à fixer la procédure de la « constatation » des dommages. Le décret du 20 juillet 1915, pris en vertu de cette loi, à plusieurs reprises (2), invite les commissions à « constater la réalité et la consistance des dommages ». De telles expressions impliquent l'idée d'un dommage certain et écartent celle d'un

(1) Voir Gaston Jèze, *Réparation intégrale des dommages causés par la guerre*, p. 48.

(2) Voir art. 7, 10, 14, 24.

dommage éventuel, car on ne conçoit ni la réalité, ni la consistance d'un pareil dommage, et il serait, en tout cas, impossible de le constater.

Cette limitation a de sérieuses conséquences au point de vue pratique. Signalons-en deux, sur lesquelles nous aurons à revenir avec plus de détails.

Lorsque le dommage invoqué sera la perte ou le vol de valeurs au porteur, on pourra répondre à la victime qu'elle a des moyens légaux de remédier à la disparition d'un titre qui représente un droit, mais non pas une chose. Le préjudice qu'elle allègue n'est pas certain et ne saurait donner lieu à évaluation (1).

Il en est de même en ce qui concerne la plupart des dommages causés aux officiers publics et ministériels. Seule, la destruction des minutes qui sont la propriété des notaires constitue un dommage certain. Encore faudra-t-il que le notaire justifie des frais engagés par lui pour leur reconstitution. Dans tous les autres cas, ou bien les titulaires d'offices, tels les avoués, ne possèdent pas de minutes, ou bien, tels les greffiers, ils ne sont pas propriétaires de celles qu'ils détiennent. Ils n'ont donc à redouter qu'un recours de leurs clients. Personne ne songe à voir dans ce risque autre chose qu'un dommage purement éventuel (2).

(1) Voir à cet égard, II^e partie, chap. II, § II, C. Titres ou valeurs détruits ou disparus.

(2) Voir à cet égard, D^o, B. Offices ministériels (archives volées ou détruites).

III

Du Dommage matériel et du Dommage moral.

Sur ce point, nous trouvons une indication formelle dans la loi de 1914 elle-même. Elle ne prévoit que la réparation des dommages matériels. Elle invite donc implicitement les Commissions à limiter leur examen à cette catégorie de dommages et à laisser de côté les préjudices moraux. Il y a là une restriction importante, et qu'il est nécessaire de souligner, étant donnée l'évolution libérale de la jurisprudence moderne, aussi bien judiciaire qu'administrative, en ce qui concerne la réparation du dommage purement moral à l'aide d'une indemnité satisfaisante.

IV

Du Dommage direct et du Dommage indirect.

Demandons-nous maintenant si les Commissions devront limiter leurs évaluations aux dommages directs ou les étendre aux dommages indirects.

Il est inutile de revenir sur la notion de dommage direct et indirect. Elle est bien connue, et le sens en est suffisamment précisé par les mots eux-mêmes. Mais il convient de signaler combien le problème est délicat, en raison de l'absence, presque complète, d'indications légales ou même administratives, combien également il est important par ses conséquences.

La loi de finances du 26 décembre 1914 prévoit une loi qui « déterminera les conditions de la réparation des dommages matériels résultant des faits de guerre. » Ce texte ne renferme même pas les mots de dommages directs ou indirects. Il ne tranche donc pas la question, au moins explicitement (1). Toutefois, M. Hébrard de Villeneuve, porte-parole de la Commission supérieure, se prononce sans hésitation contre l'évaluation des dommages indirects : « Dans l'état actuel de la législation, écrit-il, les seuls dommages que les Commissions aient le droit de retenir, pour les comprendre dans leurs évaluations, sont ceux qui présentent l'ensemble des caractères suivants :dommages matériels, ce qui exclut les dommages indirects tels que la privation des bénéfices. » (2)

Les conclusions de M. Hébrard de Villeneuve, qui sont d'ailleurs celles auxquelles nous nous rallierons, nécessitent quelques développements. Quels sont le pour et le contre des deux théories en présence ?

Le système qui prétend examiner les demandes fondées sur les dommages indirects offre certains avantages.

(1) Dans une circulaire du 19 mars 1915, p. 2, adressée aux préfets des départements intéressés, le Ministre de l'Intérieur écrit : « Les dommages matériels sont seuls visés. Dès lors, le préjudice moral, le dommage résultant de la perte d'un objet qui n'avait qu'une valeur de sentiment non évaluable en argent ne doivent pas entrer en ligne de compte. » Rien en ce qui concerne les dommages directs ou indirects.

(2) Voir Hébrard de Villeneuve, *Rapport général sur les méthodes d'évaluation des dommages présenté au nom de la Commission supérieure*, p. 4.

D'abord, il simplifie la besogne des Commissions d'évaluation, qui n'auront pas à se poser la question délicate de savoir si tel dommage rentre dans la catégorie des dommages directs ou dans celle des dommages indirects. En second lieu, il renseigne d'une façon beaucoup plus exacte le législateur futur sur l'importance des pertes subies par les victimes de la guerre. Or, le but actuel des évaluations est précisément de documenter l'Administration sur l'étendue des réparations incombant à l'Etat. En éliminant les dommages indirects, on a une idée fausse de la situation des sinistrés, la plupart d'entre eux ayant peut-être beaucoup plus souffert des dommages indirects que des dommages directs. Enfin, l'opinion extensive est en conformité complète avec la distinction entre l'évaluation des dommages et leur réparation, distinction que nous avons précisée, qui a été formulée par la Commission supérieure et par le législateur lui-même.

M. Hébrard de Villeneuve dit dans son rapport : « Le rôle que le décret du 20 juillet, rendu en exécution de la délégation donnée par la loi, assigne aux Commissions, consiste à constater les dommages matériels et à évaluer le préjudice causé aux sinistrés. Il est interdit aux Commissions de sortir de ces limites et d'intervenir dans le règlement des indemnités, et c'est une erreur de supposer que leur principale préoccupation devra être le souci de ménager les ressources du Trésor. » (1)

(1) Voir Hébrard de Villeneuve, *Rapport général*, p. 3.

D'autre part, nous lisons dans le rapport sur le projet de loi portant ouverture des crédits provisoires applicables au premier trimestre de 1915, à propos de l'article 12 : « Cet article n'a pas besoin de commentaires. Il est l'affirmation de la solidarité nationale qui unit tous les Français à quelque région qu'ils appartiennent. Il est bien entendu qu'en ce qui concerne l'étendue du droit dont le principe est proclamé, la liberté du Parlement doit rester entière. » (1)

Or, il est évident que, si l'on oblige les Commissions à évaluer les dommages indirects, elles ne pourront être soupçonnées de ménager à outrance les deniers de l'Etat ni d'attenter à la liberté du Parlement. Et si, un jour, le législateur dispose de ressources exceptionnelles ; si, grâce à l'indemnité qui suivra la victoire, il se décide à réparer les dommages indirects, le travail d'évaluation sera accompli, et les commissaires n'auront pas à reprendre en entier une œuvre devenue caduque.

Malgré les avantages qu'il présente, le système de l'évaluation globale soulève pourtant de nombreuses objections. D'abord, les réclamants, gens simples pour la plupart, pourraient espérer une indemnité égale au montant de l'évaluation, et seraient un jour fort déçus de ne toucher qu'une somme bien inférieure. Il importe avant tout d'éviter de tels déboires. En outre, si nous en croyons les projets et propositions de lois déposés à ce jour, l'Etat ne

(1) Voir *Journal officiel*, 24 décembre 1914. Séance du 23 décembre. Travaux parlementaires. Sénat.

paraît pas songer à réparer les dommages indirects. L'utilité de leur évaluation devient ainsi contestable.

Le projet de loi sur la réparation des dommages causés par les faits de guerre, élaboré par la Commission de la Chambre des députés chargée de l'examen du projet du Gouvernement, s'exprime ainsi (art. 2) : « Les dommages causés en France aux biens immobiliers ou mobiliers par les faits de guerre ouvrent le droit à la réparation instituée par l'article 12 de la loi du 26 décembre 1914, pourvu que ces dommages soient certains, matériels et directs. » (1)

Il en est de même dans le projet de loi présenté à la Chambre le 11 mai 1915. L'article 1^{er} est formel : « Les dommages causés aux immeubles et aux meubles par les faits de guerre (occupation, attaque et défense) seront réparés, pourvu que ces dommages soient matériels, certains et directs. » (2)

Dans les résolutions arrêtées par les Commissions juridiques de procédure et financière et approuvées par le Conseil directeur du Comité national d'action pour la réparation intégrale des dommages causés par la guerre (3), on peut lire (art. 1^{er}) : « Tous ceux qui ont subi un dommage direct, dans leur personne ou dans leurs biens, du fait des armées ennemies ou des armées des alliés sur le territoire de la France, de l'Algérie ou des

(1) Texte publié par le Comité national d'action pour la réparation intégrale des dommages causés par la guerre.

(2) Voir *Journal officiel*, 12 mai 1915.

(3) Ce comité, présidé par M. le doyen Larnaude, et composé d'éminents juristes, a publié plusieurs résolutions de ce genre, et fait paraître un certain nombre d'études ayant trait à la question.

Colonies, ont droit à réparation de ce dommage par l'Etat. »

Ce ne sont là, sans doute, que des projets ; mais ils marquent une tendance qu'il était nécessaire de souligner.

Enfin une dernière raison nous invite impérieusement à rejeter l'évaluation des dommages indirects. On la trouve dans l'exposé des motifs du projet du Gouvernement : « Aucune loi, aucune jurisprudence n'ont jamais admis d'indemnité pour les dommages indirects. »

Nous allons essayer de confirmer cette affirmation par un examen des différents textes de loi qui ont trait à la réparation de dommages quelconques. Occupons-nous d'abord du Droit civil. Auparavant, une remarque s'impose : nous n'avons nullement l'intention de soutenir que l'Etat doive prendre à sa charge les dommages de guerre par suite d'une obligation dérivée du droit civil. Le Code traite, à deux titres différents, de la réparation des dommages. Il y a, en droit civil, deux sources de réparation, qui sont nettement délimitées par la doctrine et implicitement admises par la jurisprudence, à savoir la responsabilité délictuelle et la responsabilité contractuelle. Mais, dans les deux cas, la responsabilité de l'auteur du dommage suppose une faute, un fait illicite commis par lui, avec un degré plus ou moins grand de culpabilité. Il serait inexact et injuste de prétendre que l'Etat s'oblige à réparer les dommages de guerre parce qu'il en est responsable *ex contractu* ou *ex delicto* (1).

(1) Signalons à ce sujet les très justes réflexions insérées dans

Nous ne tirerons des textes civils qu'un argument d'analogie ou plus exactement *a fortiori*. Ayant à trancher une question de réparation de dommages dont la solution est douteuse, nous cherchons les cas s'en rapprochant ; nous étudions la façon dont ils ont été réglés, et nous essayons de dégager des décisions intervenues la conclusion qui s'imposera dans notre sujet. Plusieurs hypothèses peuvent se présenter :

1° En matière de contrats, le dommage est causé par l'inexécution de la convention, sans qu'il y ait eu dol de la part du débiteur (art. 1150). « Le débiteur n'est tenu que des dommages-intérêts qui ont été prévus et qu'on a pu prévoir lors du contrat. » Cette disposition a pour but de mettre la partie lésée dans le même état que si la convention avait été observée par le débiteur en faute. Celui-ci doit dès lors fournir à son cocontractant un avantage égal à celui que l'exécution de l'obligation lui aurait procuré. La réparation du préjudice devenant l'exécution du contrat par équivalent, il est naturel que cet équivalent ne dépasse pas le montant de l'obligation initiale. S'il en était autrement, l'auteur de la faute se trouverait entraîné au delà des limites conventionnelles, ce qui est impossible. Il ne saurait donc être tenu de réparer les dommages indirects.

2° Si le débiteur, en exécutant son obligation, a commis un dol, la loi exige le dédommagement intégral de son

l'exposé des motifs du projet de loi du Gouvernement. Voir *Journal officiel*, 12 mai 1915.

cocontractant. Toutefois, elle refuse à ce dernier le droit d'invoquer le préjudice causé par les dommages indirects (art. 1151). « Dans le cas même où l'inexécution de la convention résulte du dol du débiteur, les dommages-intérêts ne doivent comprendre, à l'égard de la perte éprouvée par le créancier, que ce qui est une suite immédiate et directe de l'inexécution de la convention. »

Laissons pour le moment de côté cette disposition, sur laquelle nous aurons à revenir avec plus de détails. Supposons qu'une personne soit tenue en vertu d'un délit ou d'un quasi-délit, c'est-à-dire d'un acte illicite. Elle n'était liée avec son créancier par aucune convention antérieure. Les articles 1382 et suivants du Code civil sont applicables.

Art. 1382. — « Tout fait quelconque de l'homme, qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé, à le réparer. »

Art. 1383. — « Chacun est responsable du dommage qu'il a causé, non seulement par son fait, mais encore par sa négligence ou son imprudence. »

A première lecture, il semble que toutes les conséquences d'un acte illicite doivent être réparées, puisque le texte ne formule aucune restriction. En outre, il ne s'agit pas ici de prestation promise et non fournie, puisqu'aucune entente préalable n'existait entre les parties. Il n'y a donc pas possibilité de limiter l'indemnité à la valeur de la prestation qui ferait défaut.

Enfin, les travaux préparatoires semblent bien abonder dans le sens de cette solution extensive : « Ce n'est pas trop

exiger du débiteur, dit un rédacteur du Code, que de l'astreindre à quelques sacrifices pécuniaires pour l'entière indemnité de ce qu'il a fait souffrir par son peu de prudence et son inattention. » (1)

Ce système n'a cependant pas été accepté par la jurisprudence, et, aussi loin que l'on remonte dans les recueils, on voit toujours la Cour de cassation restreindre aux dommages directs la réparation du préjudice qui résulte même d'un délit ou d'un quasi-délit. Elle laisse naturellement aux Tribunaux la liberté d'apprécier si le dommage, dont on réclame réparation, est direct ou indirect ; mais elle casse systématiquement toute décision accordant une indemnité tendant à réparer un dommage indirect. Ce principe est nettement posé et constamment rappelé ; « une relation prouvée, directe et immédiate, entre l'accident et le préjudice » est toujours exigée (2).

Mais si la Cour de cassation énonce très clairement sa doctrine, elle ne donne aucun détail sur les raisons qui l'ont déterminée à l'adopter.

Les Cours d'appel ont suivi la juridiction suprême dans la voie qu'elle leur traçait. Mais certaines d'entre elles ne se sont pas contentées de poser le principe ; elles ont essayé de le justifier. Nous citerons notamment un remarquable arrêt de la Cour de Nîmes du 19 décembre 1910. Cet arrêt s'exprime en ces termes : « Considérant en droit, que si

(1) Voir Locré, XIII, p. 41 ; — Fenet, XII, p. 475.

(2) Voir Cass., 7 mars 1911, Sirey, 1911, 1.545 et la note de M. Lyon-Caen.

large que soit l'application des articles 1382 et suivants, il est impossible de ne pas lui assigner des limites dictées par la logique et l'esprit de notre législation. Considérant que la logique commande que l'auteur d'un délit ou d'un quasi-délit ne réponde que des suites immédiates et directes de son action, que ce principe a trouvé place dans l'article 1151, qu'une telle distinction édictée en faveur d'un débiteur de mauvaise foi doit s'appliquer *a fortiori* à celui qui, par sa simple négligence ou imprudence, cause un dommage à autrui... » (1).

On a cru pouvoir opposer à ce raisonnement plusieurs phrases de MM. Aubry et Rau. « Les articles 1150 et 1151, disent ces auteurs, sont inapplicables aux dommages-intérêts réclamés à raison d'un délit ou d'un quasi-délit. » Et plus loin : « Les articles 1382 et 1383 ne régissent que la responsabilité délictuelle ; ils sont sans application quand il s'agit des fautes qui peuvent être commises dans l'exécution d'un contrat ou d'un quasi-contrat. » (2)

Nous ne pensons pas que ces idées soient en contradiction avec la thèse de la jurisprudence. Nous estimons que MM. Aubry et Rau séparent avec raison la responsabilité délictuelle de la responsabilité contractuelle. Sans doute, l'arrêt de la Cour de Nîmes fait intervenir dans ses considérants l'article 1151. Mais si l'on va au fond des choses, porte-t-il atteinte à la distinction fondamentale rappelée

(1) Voir Cour de Nîmes, 19 décembre 1910, Sirey, 1911.2.171 et la note.

(2) Voir Aubry et Rau, *Traité de Droit civil*, IV, § 455.

par MM. Aubry et Rau ? Assurément non. L'article 1151, il est vrai, se trouve inséré dans le titre relatif aux contrats ; mais l'indemnité qu'il met à la charge du débiteur n'est pas due en vertu du contrat, comme dans le cas de l'article 1150 ; c'est le dol qui entraîne pour le débiteur une obligation nouvelle, étrangère à la prestation prévue lors de la conclusion de la convention. C'est donc sa mauvaise foi, et non pas le contrat, qui fait naître son obligation. Cette idée est exprimée très clairement par Pothier dans un développement qui a certainement servi de base à l'article 1151. « Le dol écrit cet auteur, obligeant celui qui le cause à le réparer, il n'est pas nécessaire que celui qui a commis le dol se soit soumis aux dommages-intérêts entraînés par son dol, ni qu'ils soient prévus par le contrat. » (1) Or, qu'est-ce que le dol, sinon un délit civil et même le plus grave des délits civils ? En effet, un acte illicite dérivant de l'imprudence ou de l'inattention de son auteur ne suppose pas nécessairement la mauvaise foi, tandis que le dol en est toujours assorti. L'article 1151, en traitant du dol, tranche donc bien une question qui, en réalité, fait partie de la matière des délits et quasi-délits, et non de celle des contrats. Nous estimons que la Cour de Nîmes a invoqué avec raison cet article, dans une décision relative à une action en responsabilité délictuelle.

D'après le texte de l'article 1151, même en cas de dol, le débiteur ne saurait être tenu que de la réparation des

(1) Voir Pothier, *Obligations*, n° 164.

dommages qui sont une suite immédiate et directe du contrat. C'est encore l'avis de Pothier qui a été suivi ici par les rédacteurs du Code : « Celui qui commet un dol s'oblige à la réparation de tout le tort que ce dol causera. Mais sera-t-il tenu des dommages, suite indirecte du dol ? La règle est la suivante : On ne doit pas comprendre, dans les dommages-intérêts dus en raison du dol, ceux qui non seulement n'en sont qu'une suite éloignée, mais qui n'en sont pas une suite nécessaire et peuvent avoir d'autres causes. » (1) Voilà qui est clair, et il semble impossible d'appliquer au débiteur simplement imprudent ou inattentif une règle plus rigoureuse qu'au débiteur de mauvaise foi.

Par conséquent, aussi bien en matière de responsabilité délictuelle qu'en matière de responsabilité contractuelle, le droit civil n'oblige jamais le débiteur à indemniser son créancier au delà des dommages directs. La réparation n'en doit pas moins être considérée pour cela comme intégrale. Pothier estime, en édictant la règle reproduite par l'article 1151, que le créancier est suffisamment payé de tout le tort causé par le dol. C'est la notion de dommage qui est restreinte au dommage direct, le dommage indirect ayant une relation trop éloignée, et par cela même trop difficile à établir, avec le fait qui en est la cause. Aussi bien, n'est-il pas susceptible d'être reproché au contractant ni au délinquant.

(1) Voir Pothier, *Obligations*, nos 166 et 167 ; *Vente*, nos 72 et 137 ; *Louage*, n° 70.

L'argument *a fortiori* que nous fournit cette discussion est celui-ci : puisque le droit civil limite la responsabilité du débiteur aux dommages directs, une faveur au moins égale doit être accordée à l'Etat, qui ne saurait, nous l'avons dit, être tenu de réparer les dommages de guerre en vertu du principe de responsabilité civile (1).

Examinons maintenant la question au point de vue du Droit administratif. Renferme-t-il des principes contraires à ceux que nous venons d'exposer, qui permettraient de mettre à la charge de l'Etat la réparation des dommages indirects causés par la guerre ?

Rappelons brièvement les deux théories émises à propos de la réparation par l'Etat des dommages résultant de l'exécution d'un service public. D'après certains auteurs, lorsqu'un particulier a subi un dommage de ce genre, l'équité semble exiger qu'il en soit indemnisé dans n'importe quel cas. Mais il existe des principes supérieurs qui n'autorisent pas une solution aussi générale. Les actes accomplis par l'Etat sont de deux sortes. Ou bien, il a agi comme l'aurait fait un simple citoyen, en passant des contrats, par exemple : il a accompli un acte de gestion. Ou bien, il a agi en vertu de son pouvoir souverain : il a accompli un acte d'autorité ou de puissance publique. Dans le premier cas, rien ne s'oppose à ce que l'Etat soit tenu d'indemniser les particuliers du préjudice qu'il leur

(1) Voir, sur toutes ces questions, la très remarquable étude de M. le professeur A. Wahl sur *La réparation du préjudice indirect en droit civil et dans son application aux dommages de guerre*.

a causé. Dans le second, l'Etat n'a aucune obligation vis-à-vis des personnes lésées, à moins qu'une loi n'ait prévu spécialement le cas de l'acte ayant occasionné le dommage.

En ce qui concerne les dommages de guerre, ils sont bien la suite d'actes de puissance publique accomplis par l'Etat. Mais une loi spéciale a admis le principe de la réparation de ces dommages. Or, cette loi, comment l'interpréter ? La question reste entière, et nous ne trouvons rien dans la théorie précédemment exposée qui nous invite à étendre aux dommages indirects l'indemnité que l'Etat devra payer aux sinistrés de la guerre. Constatons, en outre, que la réparation de ces dommages indirects n'a jamais été prévue dans les diverses lois tendant à sauvegarder les intérêts des personnes lésées par les actes d'autorité et de puissance publique. Nous citerons, à titre de références, la loi sur l'expropriation et la loi sur la réparation pécuniaire des erreurs judiciaires (1).

Un certain nombre d'auteurs ont adopté un système beaucoup plus large, conforme aux règles formulées à plusieurs reprises, et définitivement admises aujourd'hui par le Conseil d'Etat. Pour ces auteurs et pour la jurisprudence administrative, la distinction des actes d'autorité et des actes de gestion est devenue vaine, parce qu'ils rejettent la notion d'irresponsabilité de l'Etat en matière d'actes de puissance publique. « Ce prétendu principe, dit M. Teissier, doit être écarté, comme manifestement con-

(1) Voir Berthélemy, *Traité général de Droit administratif*, p. 42.

traire à la plus élémentaire équité et aux nécessités d'un régime démocratique. » (1) Dès lors, la seule base qu'on puisse prendre pour réparer les préjudices causés dans l'exécution d'un service public est l'équité. C'est dans ce sens que concluait M. Romieu : « Les idées modernes sur la responsabilité des patrimoines administratifs se résument d'un mot : l'équité. Tout préjudice doit être réparé si l'équité l'exige. » (2)

De tels sentiments conduisent à ces conclusions :

Lorsqu'une demande en réparation est présentée par la victime d'un dommage causé par l'Etat dans l'exécution d'un service public, il est désormais inutile de rechercher si l'acte qui cause le dommage est un acte d'autorité ou un acte de gestion. Il est superflu également de se demander si une loi spéciale a prévu le cas visé dans la réclamation. On peut même émettre des doutes sur l'utilité de semblables textes législatifs (3). Toutefois, est-ce en raison de la mésentente qui existe encore entre une partie de la doctrine et la jurisprudence, ou en raison de l'énormité des dommages devant laquelle le Conseil d'Etat hésiterait peut-être à appliquer sa théorie d'équité, le législateur a cru bon d'affirmer sa volonté de mettre à la charge de l'Etat la réparation des dommages de guerre.

(1) Voir Conseil d'Etat, aff. Leberre, *Recueil des arrêts Lebon*, 1903, p. 415.

(2) Voir Conseil d'Etat, aff. Zimmermann, *Recueil des arrêts Lebon*, 1903, p. 179.

(3) Voir Gaston Jèze, *op. cit.*, p. 30 et suiv. et *Revue de Droit public*, 1905, p. 562 et suiv.

Mais faut-il aller jusqu'à dire : la loi de 1914 elle-même ne pose qu'une règle générale ; nous devons l'interpréter dans le sens le plus large, et admettre le bien fondé des réclamations chaque fois que nous les jugerons équitables ? Un tel système conduirait à la recevabilité des demandes d'indemnité fondées sur un préjudice indirect. Cette fois encore, les partisans même les plus hardis de l'indemnité basée sur la seule équité se refusent à considérer les dommages indirects comme susceptibles d'être réparés. Ils reconnaissent qu'il existe un lien trop lâche et trop difficile à saisir entre la cause du dommage et le dommage indirect. Ils constatent que jamais, en matière de réparation, le Conseil d'Etat ne s'est occupé des dommages indirects. Ils citent notamment les décisions relatives à la réparation des dommages causés par l'exécution d'un travail public, et rappellent cet exemple typique de dommage indirect : la perte éprouvée par un propriétaire ou par un commerçant qui, par suite de travaux exécutés devant ou près de ses magasins, voit sa clientèle amoindrie. Aucune action fondée sur un semblable préjudice n'a été accueillie (1).

Nous avons ainsi établi que jamais la loi ni la jurisprudence ne se sont prononcées en faveur de la réparation des dommages indirects. Notre conclusion sera celle-ci :

Etant donné le silence du seul texte législatif que nous possédons, il ne nous est pas permis de lui donner une

(1) Voir Conseil d'Etat, aff. Ministère des travaux publics et Compagnie du Midi, *Recueil des arrêts Lebon*, 1905, p. 155.

interprétation contraire aux principes du droit existant, et nous ne pouvons supposer qu'il admette la réparation des dommages indirects causés par la guerre. En conséquence, nous estimons que les Commissions agiront sagement en s'abstenant de les évaluer.

Notre opinion est d'ailleurs confirmée par l'article 7 du décret du 20 juillet 1915. Quand il formule la restriction suivante : « Dans les éléments à évaluer n'est pas compris le préjudice résultant d'une interruption d'une exploitation commerciale, industrielle ou agricole... », cet article cite un exemple de dommage indirect et en écarte l'évaluation.

V

Du Dommage prévu et du Dommage imprévu.

L'utilité de la distinction des dommages en dommages prévus et imprévus ne se fait sentir qu'en matière d'obligation contractuelle.

Nous avons vu que, dans ce cas, si le débiteur est exempt de dol, il ne doit que la réparation des dommages raisonnablement prévus par les parties au moment du contrat, ceux sur lesquels leur pensée commune a dû naturellement se porter en prévision de l'inexécution de l'obligation. Que si le débiteur est coupable de dol, il doit indemniser le créancier même des dommages qu'on n'a pas pu raisonnablement envisager quand l'accord est intervenu.

Ici, pas de contrat, pas d'accord préalable ; en consé-

quence. pas de prévision de dommages plus ou moins étendus (1). Nous ne mentionnons donc la question que pour mémoire, sans avoir à nous y arrêter.

VI

Faute et mauvaise foi du réclamant.

Deux restrictions à l'évaluation des Commissions sont encore à signaler. La première est proposée par M. le professeur Jèze. Si le dommage provient uniquement de la faute du réclamant, il n'y a pas de fait de guerre à la base du préjudice, et la demande devra être repoussée (2). Il en sera de même, comme l'indique M. Hébrard de Ville-neuve, si la réclamation est reconnue frauduleuse ou manifestement exagérée. Cette dernière solution est une application de la maxime *Fraus omnia corrumpit*.

Comment résoudre le cas où le dommage tiendrait à la fois du fait de guerre et de la faute de la victime ? Nous pensons que la responsabilité en incomberait, dans une proportion à déterminer, à l'Etat et au sinistré, et que l'évaluation devrait être réduite en conséquence (3).

Nous avons essayé de dégager les caractères du dommage en notre matière. Pour être susceptible d'évaluation, il devra être spécial, prouvé, certain, matériel et direct. Il devra, en outre, résulter d'un fait de guerre.

(1) Voir A. Wahl, *op. cit.*, p. 9.

(2) Voir Gaston Jèze, *op. cit.*, p. 49.

(3) Solution adoptée par la Commission départementale de l'Aube.

Que faut-il entendre exactement par cette expression « fait de guerre » ? Nous allons essayer de la définir.

VII

Du fait de guerre.

A. — *Du fait de guerre au point de vue de la date de son accomplissement.*

A partir de quand les actes dommageables se rattachant à la guerre peuvent-ils constituer des faits de guerre ? A première vue, on serait tenté de décider que c'est à partir de la déclaration de guerre. L'interprétation officielle s'est avec raison montrée un peu plus large. La Commission supérieure comprend dans les faits de guerre « tous les actes accomplis immédiatement avant la déclaration de guerre », et la circulaire ministérielle du 19 mars 1915 (1) fixe une date précise : celle de l'ordre de mobilisation générale. Donc, à partir du 2 août 1914, tout acte dommageable pourra être considéré comme un fait de guerre.

B. — *Quels caractères doit présenter le dommage pour constituer un fait de guerre ?*

Les dommages supportés par les sinistrés ont des causes multiples. Certains d'entre eux ont été occasionnés par

(1) Voir p. 2.

l'ennemi ; d'autres, au contraire, par les troupes françaises ou alliées. Certains ont eu lieu au cours d'une bataille ou pendant sa préparation ; d'autres sont la conséquence de pillages ou d'incendies qui ont eu lieu en dehors de tout combat. Plusieurs ont eu pour motifs l'éventualité d'une rencontre ou les nécessités générales de la défense. Citons comme exemples les tranchées, les organisations de bois, villages ou autres points d'appui, établies dans la crainte d'un retour offensif de l'ennemi. Elles n'ont jamais servi, et tout permet d'espérer qu'elles ne serviront jamais. Leur construction a cependant été la source d'importants dommages. D'autres enfin, comme les réquisitions, n'ont qu'un rapport très lointain avec la guerre considérée au double point de vue offensif et défensif. Tous ces faits dommageables doivent-ils être considérés comme faits de guerre ?

a) *Dommages causés par l'ennemi.* — Il y a d'abord un point sur lequel ne s'élève aucune controverse : tous les dommages résultant du fait des armées ou de l'Etat allemands sont du ressort des Commissions d'évaluation. Elles sont compétentes même pour évaluer les préjudices résultant des contributions de guerre et des réquisitions imposées par l'ennemi. Cela se conçoit. Au moment du règlement de compte qui suivra la cessation des hostilités, l'Etat français aura à comprendre, dans l'indemnité qu'il réclamera à ses adversaires, le montant des sommes destinées à réparer leurs déprédations. Mais il devra auparavant faire l'avance de ces fonds aux sinistrés. Il importe donc

que de tels dommages soient examinés par les Commissions d'évaluation.

La discussion ne s'engage qu'à l'occasion de faits de guerre accomplis par les armées françaises ou alliées.

b) *Dommages causés par les troupes françaises et prévus par des lois spéciales.* — Il y a un certain nombre d'actes générateurs de dommages prévus par des lois spéciales, et dont la réparation est déjà réglée. Si des demandes étaient fondées sur de tels dommages, les Commissions d'évaluation devraient se déclarer incompétentes. Citons comme exemple les réquisitions militaires qui, en principe tout au moins (nous aurons à revenir sur ce point), échappent à l'examen des Commissions.

c) *Dommages causés par les troupes françaises et non prévus par des lois spéciales.* — Si aucun texte législatif n'a prévu les dommages qui leur sont soumis, à quel critérium les Commissions devront-elles s'arrêter pour reconnaître si elles sont ou non en présence d'un fait de guerre ? La question s'est présentée au début de cette année devant le Tribunal de la Seine. Il l'a résolue très judicieusement, à notre sens.

Un propriétaire d'immeuble démoli au moment de l'avance des Allemands sur Paris assignait le préfet de la Seine, représentant l'Etat, en réparation du dommage causé par cette démolition. Le préfet souleva l'exception d'incompétence du Tribunal, en soutenant que le dommage constituait un fait de guerre, dont la connaissance échappait à l'autorité judiciaire. Le Tribunal de la Seine

s'est déclaré compétent ; il ne nie pas le principe de la thèse préfectorale, mais il conteste qu'on puisse donner, dans l'espèce, le caractère de fait de guerre à l'acte qui a porté préjudice au demandeur. A ce propos, il donne une définition très exacte du fait de guerre tel qu'il le conçoit et tel que nous le concevons nous-même. Nous la reproduisons, pour en tirer le critérium que nous désirons fixer.

« Attendu qu'en de telles matières, les textes doivent être interprétés restrictivement ;

« Attendu que les Tribunaux judiciaires restent incompetents, quand la démolition, au lieu de constituer une mesure préventive de défense, est commandée par la présence de l'ennemi et devient une mesure qui prend le caractère d'un fait de guerre, imposé par la nécessité immédiate de la lutte ;

« Attendu que les Tribunaux judiciaires sont toujours incompetents, quand ce travail de démolition a été effectué au cours d'un état de siège réel et effectif ; qu'ils sont encore incompetents, lorsque le travail a été exécuté pendant la période d'action militaire, sur le théâtre même, sous la menace de cette action, et qu'il se rattache à elle par un lien immédiat et direct ; qu'ils sont au contraire compétents, quand ce travail a été effectué librement, sans nécessité actuelle, par prévoyance et afin de parer à des éventualités de guerre... » (1)

Nous dirons donc que seuls les actes dommageables qui

(1) Voir jugement du Tribunal de la Seine, 1^{re} Ch., 1^{re} sect., 26 janvier 1916, aff. Préfet de la Seine c. Guérin.

ont été accomplis sur le théâtre ou sous la menace immédiate d'un combat, ou qui ont un lien direct avec lui, sont des faits de guerre justiciables des Commissions. Tous les autres dommages rentrent dans la compétence des Tribunaux ordinaires, judiciaires ou administratifs, suivant les cas.

Voilà le critérium auquel devront se référer les organes d'évaluation. Il existe cependant une exception à cette règle. Elle a trait aux réquisitions. Une réquisition ne constitue jamais un fait de guerre, au sens que nous venons d'attribuer à cette expression. La matière a, en outre, été réglée par la loi du 3 juillet 1877 et par des décrets subséquents. Mais les dispositions édictées sont très strictes, relativement aux formes et délais. Elles n'ont pu être appliquées que rarement dans la zone des armées combattantes, en raison du trouble qu'entraînent nécessairement à leur suite les opérations de guerre. Aussi, lorsque ces formes et délais n'auront pu être observés, la circulaire ministérielle du 19 mars 1915 (1) fait-elle bénéficier les intéressés de la procédure en matière de dommages de guerre. Nous verrons plus loin que cette faveur ne va pas sans de sérieuses difficultés d'application.

Nous en avons fini avec l'étude de la nature des dommages à évaluer.

(1) Voir p. 4.

CHAPITRE II

DU CRITÉRIUM DES ÉVALUATIONS

Cette question a donné lieu à deux thèses opposées. D'après la première, les Commissions devraient évaluer les sommes nécessaires à la remise en état, à la reconstitution de la chose détruite, quitte à opérer, suivant certains auteurs, une réduction à raison de la vétusté. D'après la seconde, elles devraient se préoccuper seulement de la valeur de la chose au moment du sinistre. Cette dernière théorie est conforme au droit commun. En droit administratif, comme en droit civil, les indemnités sont toujours calculées d'après la valeur pécuniaire de la chose détruite. C'est ce qui résulte des décisions rendues dans les procès en responsabilité ou dans les contestations soulevées par les compagnies d'assurances en matière de réparation par l'Etat de dommages causés par l'exécution d'un travail public (loi de pluviôse an VIII).

Les principes ne sont respectés que dans cette opinion. On a eu beau soutenir, au nom des sinistrés, qu'on ne réparerait pas le dommage, dans le sens véritable du mot, si on ne tenait pas compte de la plus-value des matériaux destinés à la reconstruction, de celle des stocks d'approvisionnement à reconstituer, si on ne prenait pas

en considération l'augmentation énorme de la main-d'œuvre qui va certainement se produire après la fin des hostilités. De telles affirmations sont antijuridiques. L'Etat, s'il veut rendre de l'essor à la vie nationale, pourra imaginer, comme on l'a proposé, des « primes de cherté ». Mais ce sont là des expédients d'ordre purement législatif, auxquels nous n'avons pas à nous arrêter. Les textes en vigueur ordonnent l'évaluation des dommages. Or, le dommage, c'est la perte subie. Tout ce qui dépasse le montant de celle-ci constitue un bénéfice, c'est-à-dire un enrichissement, et non pas une réparation.

La réglementation spéciale à notre sujet confirme d'ailleurs cette manière de voir. La loi du 26 décembre 1914 pose le principe de la réparation des « dommages matériels causés par la guerre ». Si l'on interprète, d'après son sens général, cette expression, il s'agit bien seulement de compenser la perte subie. Les mêmes termes de « dommages », de « constatation et d'évaluation des dommages résultant des faits de guerre », sont employés à plusieurs reprises par le décret du 20 juillet 1915 (1). Ils ont une signification identique.

On a émis, contre la thèse que nous soutenons, une objection spécieuse. La valeur de la chose détruite est, dit-on, très difficile, sinon impossible à déterminer. Tout d'abord, on ne doit pas rejeter *a priori* une solution, sous prétexte qu'elle présente certaines difficultés d'application.

(1) Voir notamment les articles 1, 2, 7 et 10.

Ensuite, l'observation n'est pas exacte. Combien de fois les juges ordinaires n'ont-ils pas tranché de semblables questions ? En matière de responsabilité et d'assurances, ils estiment journellement la valeur de choses détruites. Dans les questions de succession, de partage, de vente, d'enregistrement, la loi exige constamment l'appréciation de la valeur de meubles ou d'immeubles à un jour donné. Or, les Commissions comptent parmi leurs membres des magistrats. Pourquoi ne mèneraient-elles pas à bien de semblables opérations ?

Il leur sera même, à notre avis, plus facile d'évaluer une chose détruite que de déterminer, d'après des devis plus ou moins vagues, les frais de sa reconstitution. Cependant, la valeur de la chose détruite pourra parfois n'être déterminée que par celle de sa reconstitution. Citons deux exemples : Le dommage causé aux notaires par la destruction de leurs minutes est équivalent aux frais nécessités par le rétablissement de ces documents. De même, s'il s'agit d'un dégât à une chose faisant partie d'un tout, d'une brèche ou d'un trou dans le mur d'un immeuble, d'une pièce brisée dans les rouages d'une machine, la seule façon d'apprécier le dommage sera d'évaluer les frais de remise en état du mur ou de la machine. Il ne faut pas voir là une contradiction avec notre thèse, mais simplement une fusion obligatoire des deux théories, résultant de la nature même des choses.

Nous persistons donc dans notre système. Il est d'ailleurs celui de la Commission supérieure et des circulaires

ministérielles : les Commissions devront se borner à estimer la valeur pécuniaire de la chose détruite (1).

(1) Voir sur ces questions Hébrard de Villeneuve, *Rapport général*, p. 4 et 5, et Tissier, *Rapport présenté au nom de la sous-commission des dommages causés par les faits de guerre au commerce et à l'industrie*, p. 1 et 2.

CHAPITRE III

DE LA DATE D'ÉVALUATION

A quelle époque doit-on remonter pour opérer l'évaluation ? En droit commun, le montant de l'estimation de la chose détruite doit correspondre à la valeur de cette chose au jour même du sinistre.

La Commission supérieure établit une distinction entre les meubles et les immeubles.

I

Date d'appréciation de la valeur de meubles détruits.

En ce qui concerne les meubles, marchandises, récoltes, etc..., la Commission supérieure adopte la solution commune. Elle reconnaît qu'il se présentera des difficultés de fait délicates à résoudre. Sans doute, il ne sera pas aisé de connaître, dans nombre de cas, le jour exact de l'enlèvement ou de la destruction ; mais on ne se heurte pas là à une impossibilité absolue, et, ce point établi, il sera facile de se reporter au cours de l'objet détruit au jour indiqué, pour en fixer la valeur,

II

Date d'appréciation de la valeur d'immeubles détruits.

Il en est tout différemment en ce qui concerne les immeubles. A leur sujet, on pourra peut-être avoir des renseignements assez précis sur l'époque exacte de la destruction. La difficulté réside ici dans l'appréciation de la valeur de l'immeuble à ce jour.

D'abord, il n'existe pas de cours général pour les immeubles comme pour les meubles. Un immeuble doit être apprécié isolément et pour lui-même. Or, si l'on voulait fixer la valeur marchande d'un immeuble endommagé à l'instant du sinistre, pendant une opération de guerre comme un bombardement ou un combat, on risquerait de commettre une erreur grossière. Au jour de sa perte, l'immeuble n'avait aucune valeur marchande. Quel est celui qui aurait été tenté de l'acheter dans les circonstances que nous envisageons ? Une telle précision de date eût d'ailleurs paru excessive. Les immeubles ne subissent pas, comme les meubles, une fluctuation quotidienne dans leur prix. Il fallait donc trouver une autre époque d'estimation. La Commission supérieure a choisi celle qui a immédiatement précédé la déclaration de guerre.

Ce système, il est vrai, n'est guère défendable au point de vue théorique. Mais, la règle stricte du droit commun paraissant pratiquement inapplicable, nous acceptons la solution de la Commission supérieure. Elle a, du

moins, le mérite d'être conforme au bon sens et à l'équité (1).

Telles sont les diverses observations que nous avons à présenter au sujet des principes directeurs à appliquer par les Commissions régionales, au cours de leurs travaux.

(1) Voir Hébrard de Villeneuve, *Rapport général*, p. 5 et 6.

DEUXIÈME PARTIE

MÉTHODES A SUIVRE POUR L'ÉVALUATION DES DOMMAGES

Nous emprunterons la division de cette deuxième partie au rapport général de M. Hébrard de Villeneuve auquel nous avons déjà fait allusion.

Dans un premier chapitre, nous traiterons des méthodes à suivre pour l'évaluation des dommages causés aux immeubles.

Ce chapitre se subdivisera en deux titres : I. Règles générales pour les propriétés bâties. II. Règles spéciales.

Le second titre se subdivisera lui-même en quatre articles : A. — Dommages causés aux propriétés rurales. B. — Dommages causés aux forêts. C. — Dommages causés aux immeubles industriels et commerciaux. D. — Dommages causés aux cimetières.

Dans un second chapitre, nous examinerons les méthodes concernant l'évaluation des dommages causés aux meubles.

Ce chapitre se subdivisera, à son tour, en deux titres :

I. Règles générales. II. Règles spéciales.

Le premier titre comprendra quatre articles : A. — Meubles meublants. B. — Linge et effets. C. — Objets d'une valeur exceptionnelle. D. — Autres objets mobiliers.

Le second titre comprendra trois articles : A. — Meubles ayant un caractère industriel et commercial. B. — Offices ministériels. C. — Titres et valeurs détruits ou disparus.

CHAPITRE PREMIER

DOMMAGES CAUSÉS AUX IMMEUBLES

I

Règles générales pour les propriétés bâties.

Ces règles sont formulées aux pages 6 et 7 du rapport général de M. Hébrard de Villeneuve. Avant d'en reproduire la teneur, il ne semble pas inutile d'en expliquer la genèse.

La sous-commission qui les a étudiées et discutées, sous forme de résolutions, avant de les soumettre à l'approbation de la Commission supérieure, s'est inspirée des méthodes d'évaluation adoptées par les administrations publiques ou privées qui ont à fonder des perceptions, des avances temporaires ou des dépenses définitives sur la valeur des propriétés bâties (1).

C'est ainsi qu'ont été successivement consultés : 1° la méthode des contributions directes pour la fixation de la

(1) Voir les rapports de M. Sénéchal, chargé de l'examen des questions de dommages de guerre relatives aux immeubles destinés à l'habitation et aux meubles.

Voir également le rapport général présenté par M. Alfred Neymarck sur les travaux et résolutions de la sous-commission des dommages divers, p. 7 et suiv.

valeur imposable ; 2° la méthode de l'enregistrement pour l'assiette des droits proportionnels d'actes ou de mutations ; 3° la méthode employée par le Crédit foncier pour déterminer la valeur des immeubles sur lesquels il a consenti des prêts, de façon à n'exposer l'établissement à aucune chance de perte en cas de réalisation ; 4° le procédé des compagnies d'assurances dans l'appréciation du dommage causé, pour les sinistres qu'elles ont à réparer. C'est de la comparaison de ces méthodes et procédé que sont issues les règles suivantes tracées par la Commission supérieure.

1° Préalablement à toute opération de constatation et d'évaluation, la Commission devra, par l'intermédiaire du délégué du Ministre des Finances, se faire communiquer les estimations que les administrations financières ont pu faire des immeubles endommagés à une époque aussi voisine que possible de la guerre.

Elle prendra connaissance de la dernière évaluation décennale de l'administration des Contributions directes, et, en particulier, de la notice sur l'état général des propriétés bâties de la commune, des bulletins de recensement des immeubles ordinaires et des établissements industriels, des documents spéciaux établis pour les immeubles d'une valeur exceptionnelle, enfin, des réclamations présentées par les contribuables contre les estimations de l'Administration.

Elle fera rechercher sur les répertoires de l'Enregistrement et au besoin sur les registres des Hypothèques tous

les actes dont les immeubles ont pu être l'objet dans les dix dernières années.

Les divers renseignements dont la Commission fera état devront être communiqués aux intéressés sur leur demande.

2° Pour les propriétés bâties qui seraient grevées d'hypothèques au profit du Crédit foncier de France, elle demandera communication des évaluations faites par les inspecteurs de cet établissement.

3° Pour les propriétés assurées, elle exigera des demandeurs la production de la police d'assurance.

4° La Commission pourra rechercher le prix que les constructions auraient coûté à élever avant la guerre, en déduisant la dépréciation à raison de leur vétusté. Parmi les personnes compétentes dont le concours lui est acquis, la Commission aura la faculté de charger l'une ou plusieurs d'entre elles de dresser un relevé des prix de construction des immeubles de types courants qui puisse lui fournir un mode d'évaluation sûr et prompt des dommages simples.

L'examen comparatif de ces divers éléments permettra d'apprécier l'étendue du dommage en cas de destruction totale. En cas de destruction partielle, la valeur du sauvetage sera calculée d'après les mêmes méthodes.

S'il s'agit de menus dommages ou de simples détériorations, la Commission devra se borner à évaluer le coût des réparations nécessaires, mais si ce prix dépasse le cinquième de la valeur de l'immeuble avant la guerre,

elle considérera qu'il y a destruction partielle et procédera comme il est dit plus haut (1).

II

Règles spéciales.

A. — *Dommages causés aux propriétés rurales.*

L'évaluation de l'indemnité devra représenter, autant que possible, la valeur des objets au moment où le dommage a eu lieu. L'agriculteur aura ainsi la possibilité de remettre sa propriété en état, de telle sorte qu'une fois les dégâts réparés, meubles et immeubles puissent continuer à rendre les services qu'ils rendaient antérieurement au dommage.

Les indemnités proposées s'appliqueront aux propriétaires ou aux usagers, dans la mesure où ils sont les victimes immédiates du préjudice constaté, c'est-à-dire selon les divers modes de faire-valoir : direct, fermage ou métayage.

Voici quelques indications de détail, concernant les diverses catégories entre lesquelles se répartit la richesse agricole, et qui ont pu subir des dégâts résultant de faits guerre.

a) *Bâtiments ruraux.* — L'appréciation de leur valeur dépend de facteurs divers, dont le rapprochement et la

(1) Rapport général de M. Hébrard de Villeneuve, p. 6 et 7.

comparaison permettront une approximation aussi exacte que possible. Ce sont particulièrement : le coût de la construction, en tenant compte de la vétusté ; le prix d'achat, en déduisant la majoration fondée sur la convenance personnelle ; les indications fournies par les polices d'assurances ; celles provenant de la Conservation des hypothèques ; la surface occupée par les bâtiments et la valeur locale des matériaux de construction ; la valeur locative et les taux de capitalisation dans la région ; l'évaluation du revenu net fourni par la Direction des Contributions directes ; les ventes opérées dans le pays.

L'examen de tous ces éléments, complété par les indications relatives à l'état des bâtiments au point de vue de leur entretien, de leur ancienneté, permettra de dégager, à côté de la valeur vénale, cette valeur d'utilisation, à laquelle les Commissions devront s'arrêter.

A défaut d'éléments d'appréciation précis et indiscutables, on tiendra compte de la relation moyenne existant, dans une région déterminée, entre la valeur des bâtiments ruraux et celle de la propriété foncière pour les domaines de grande, de moyenne et de petite culture. Les directeurs départementaux des services agricoles fourniront, à cet égard, de précieuses indications.

b) *Outillage agricole*. — Le cheptel mort comprend essentiellement les machines, moteurs, voitures, instruments, outils, harnais, mobilier exclusivement agricole du cultivateur.

Les acquisitions justifiées à l'aide de factures, les dépen-

ses de réparations contrôlées, les expertises antérieures serviront à l'édification des Commissions, qui devront toujours comparer l'importance du cheptel mort réclamé avec celle de l'exploitation.

c) *Bétail de trait et de vente.* — La consistance du cheptel vif est aussi en raison directe de l'étendue des cultures. Elle varie avec leur nature, au point de vue des espèces d'animaux élevés et employés sur la ferme. L'indemnité à proposer sera représentative de la valeur du cheptel au moment de la perte.

d) *Denrées agricoles et récoltes sur pied.* — On prendra pour base d'évaluation les valeurs admises et payées dans la commune ou dans la région. Les prix moyens devront être adaptés aux cas envisagés avec les différences pouvant résulter des circonstances.

e) *Vignes, houblonnières, vergers, jardins, pépinières.* — Si le vignoble est complètement détruit, il faut d'abord évaluer les frais de reconstitution, puis y ajouter la valeur de la vendange perdue. Il faut compenser la plus-value donnée au vignoble par sa replantation avec la moins-value certaine des récoltes pendant quatre ou cinq années. Si la récolte seule est anéantie, on en fixera le prix, sans y ajouter quoi que ce soit.

Le cas des houblonnières, des vergers, des jardins est analogue à celui du vignoble. L'indemnité offerte devra être proportionnée aux dégâts plus ou moins importants causés au fonds et aux produits.

Pour les pépinières, l'estimation dépend du nombre et

de la valeur marchande des sujets détruits. L'inventaire des plants, leur prix courant devront, autant que possible, être fournis aux commissaires.

f) *Façons culturales*. — Il n'y a qu'à se reporter aux usages locaux pour l'évaluation des façons et des emblavures.

g) *Champs de combat et tranchées*. — La reprise des travaux agricoles nécessitera l'enlèvement des obus et la suppression des tranchées. Il faudra tenir compte des travaux de démolition (maçonnerie, béton, charpente, clayonnage), de recombement et de nivellement, en un mot, de remise en état du terrain.

Il conviendra également d'envisager le dommage causé aux drainages, canalisations, clôtures, qui sera évalué, en utilisant la compétence spéciale des agents des Ministères de l'Agriculture et des Travaux publics.

La privation de jouissance du terrain et la dépréciation du sol pour un certain temps devront être pris en considération, sans que jamais le montant de l'indemnité puisse dépasser la valeur du fonds, dans sa situation antérieure aux dommages subis.

L'évaluation, pour les chemins privés détériorés, sera du montant de la dépense nécessitée par leur réfection (1).

B. — *Dommages causés aux forêts.*

a) *Dommages relatifs aux bois exploités*. — Si des bois abattus ou façonnés sur le sol forestier ont disparu par

(1) Voir le rapport de M. Berthault à la sous-commission des dommages causés à l'agriculture.

suite de faits de guerre, il convient de les estimer à leur valeur marchande, fournie par les centres de vente ou de consommation. Quand des bois de cette espèce ont été réquisitionnés, le dommage est la différence entre le prix calculé d'après leur catégorie marchande et le prix payé pour la réquisition. Par exemple, le règlement, sur la base du prix de bois de chauffage, d'une réquisition de bois d'industrie, motive une évaluation de dommage égale à la différence du prix des deux produits.

b) *Dommages causés aux peuplements sur pied et aux arbres.* — La coupe, l'enlèvement et la destruction de bois sur pied n'ont pas seulement pour effet de faire perdre au propriétaire la valeur du bois. Les exploitations anticipées ou intensives de futaies compromettent l'aménagement en coupes réglées et le revenu périodique de la forêt. Les exploitations vicieuses (coupe à la scie ou au-dessus du sol, sectionnement des racines des arbres voisins, etc.) entraînent une diminution sensible de sa puissance productive. Les arbres criblés de balles sont inutilisables pour l'industrie, et parfois des cantons entiers subissent de ce chef une dépréciation considérable.

L'inventaire par dénombrement et mensuration de tous les arbres enlevés ou endommagés serait le seul moyen d'aboutir à une évaluation tout à fait exacte du dommage. On déduirait, bien entendu, le sauvetage, c'est-à-dire la valeur de ce qui subsiste. Mais des procédés de ce genre sont longs et coûteux. Une appréciation à vue par des hommes compétents présentera ordinairement des garanties suffisantes d'exactitude.

Si les bois endommagés ou détruits sont suffisamment âgés pour être considérés comme commercialement exploitables, on les estimera à leur valeur de consommation, sinon, à leur valeur d'avenir.

On entend par valeur d'avenir celle qui tient compte du prix qu'aurait atteint le bois au moment où il serait devenu exploitable, et des déductions à opérer en raison du laps de temps séparant de ce moment-là l'époque du dommage. La forêt est assimilée à un capital qui fonctionnerait à intérêts composés, le taux étant celui du placement des fonds engagés dans le domaine considéré (3 1/2 à 6 o/o). Des ouvrages spéciaux indiquent la formule qu'il s'agit d'appliquer pour obtenir le résultat (1).

Certains experts se dispensent de tout calcul pour déterminer la valeur d'avenir. Ils ajoutent simplement une plus-value que leur expérience suffit à chiffrer à la valeur de consommation des jeunes sujets.

Quand, dans une forêt, un âge d'exploitation a été adopté par le propriétaire, tous les peuplements n'ayant pas atteint cet âge doivent s'estimer à leur valeur d'avenir. Les bois qui ont dépassé l'âge d'exploitation doivent au contraire être estimés à leur valeur de consommation. Quand aucun âge d'exploitation n'est indiqué par le propriétaire, l'estimateur devra appliquer aux peuplements en croissance la plus grande valeur dont ils sont susceptibles avec un âge d'exploitation quelconque. Pour les

(1) Voir notamment *L'Agenda du Forestier*, Besançon, Imprimerie Jacquin.

peuplements de taillis, on peut les estimer à la valeur d'avenir jusqu'à 30 ou 35 ans d'âge ; pour les futaies, jusqu'à 50 ou 60 ans. Au delà de cet âge, on déterminera la valeur de consommation.

Les arbres s'estiment exactement d'après les mêmes principes que les peuplements.

Quand il s'agit de forêts aménagées en coupes réglées, la méthode d'estimation est différente. On dresse un plan d'exploitation combiné de manière à ramener le plus promptement possible la forêt désorganisée dans l'état aménagé antérieur. Le capital détruit ne pourra être reconstitué que par des économies sur la production. Pendant la période de restauration, la diminution du revenu forestier sera compensée, année par année, par une somme d'argent. L'indemnité totale se composera de l'addition de toutes ces différences.

Les dommages causés aux arbres par les balles qui les auront plus ou moins pénétrés, aux taillis par l'usage de la scie, aux bois en général par un abatage pratiqué au-dessus du sol varieront avec les circonstances. L'appréciation nécessitera le concours d'un forestier, d'un marchand de bois, d'un garde ou d'un bûcheron expérimenté.

c) *Dommages causés au fonds.* — Il n'y a pas de règles spéciales pour l'évaluation des dommages causés aux chemins, maisons, scieries et autres bâtiments dépendant des forêts. On doit les considérer comme s'ils étaient situés hors forêt. Les dégâts résultant du bouleversement du sol, de la destruction des souches ou des semis s'estimeront

au montant des frais de reconstitution, avec indemnité spéciale en cas de rétablissement complet impossible. Si le tapis de feuilles mortes a été enlevé, on appréciera à 10, 20 0/0 au plus du revenu pendant une, deux ou trois années, la disparition de cet élément essentiel de fertilité du sol forestier (1).

C. — *Dommages causés aux immeubles industriels
et commerciaux.*

L'évaluation des immeubles bâtis affectés au commerce ou à l'industrie, de leur matériel et de leur outillage fixe se fait d'après les règles établies pour les autres immeubles, en tenant compte de la valeur d'utilisation.

En cas de destruction totale des bâtiments, les Commissions estimeront la valeur de la construction avant la guerre, en recherchant le prix de revient, et en déduisant la dépréciation résultant de la vétusté. Si la destruction est partielle, et s'il reste des parties utilisables, il faudra déduire, en outre, la partie de la construction qui subsiste et peut être utilisée. S'il s'agit de détériorations peu importantes, devant donner lieu à de simples réparations, les Commissions s'en tiendront à la somme nécessaire pour réparer le bâtiment, sans autre calcul.

La sous-commission qui a discuté ces méthodes a précisé que cette règle ne pouvait s'appliquer qu'autant que le prix de la réparation ne dépasserait pas le cinquième de

(1) Voir le rapport de M. Dabat, publié en annexe au rapport général de M. Hébrard de Villeneuve.

la valeur totale de la construction avant le sinistre ; dans tout autre cas, on devra considérer qu'il y a destruction partielle, et estimer le dégât sans tenir compte du coût de la réparation. La Commission supérieure a reproduit cette limitation. Les Commissions d'évaluation ne sont donc pas, dans ce cas, libres d'apprécier s'il y a lieu ou non d'allouer la somme dépensée pour la remise en état du bâtiment. C'est une limitation apportée à la dérogation ci-dessus indiquée et un retour au principe général.

Les mêmes règles s'appliquent au matériel ou à l'outillage fixe détruit ou endommagé. Ils doivent être appréciés d'après leur valeur pécuniaire avant le sinistre. S'il s'agit de simples détériorations, on estimera le prix que coûteraient les réparations nécessaires. Dans le cas où le matériel et l'outillage fixe auraient été achetés depuis la guerre, le prix d'achat servira de base à la décision (1).

D. — *Domages causés dans les cimetières.*

L'évaluation des dommages de cet ordre ne peut être faite d'après des documents administratifs, puisqu'il s'agit de biens hors du commerce, échappant à l'impôt. La fixation de l'indemnité sera facilitée, soit par la production de pièces telles que factures, mémoires, dessins etc..., soit par les témoignages des personnes que leurs fonctions amènent à fréquenter le cimetière d'une façon habituelle : conservateurs, gardiens, fossoyeurs, marbriers, etc... Il

(1) Voir le rapport de M. Tissier à la sous-commission des dommages causés au commerce et à l'industrie.

faudra donc exiger une déclaration détaillée estimative, et recourir à l'enquête et aux pièces justificatives pour la contrôler. Ainsi vérifiée, cette déclaration servira de base à l'évaluation des Commissions (1).

(1) Voir le rapport de M. Laloux, chargé de l'examen des questions relatives aux dommages causés dans les cimetières.

Voir également le rapport général de M. Alfred Neymarck.

CHAPITRE II

DOMMAGES CAUSÉS AUX MEUBLES

I

Règles générales.

L'impossibilité de suivre les meubles entre les mains par lesquelles ils passent, autant que l'instabilité de leur prix, rendent difficiles la constatation de leur existence et la fixation de leur valeur. Les vérifications, en cette matière, sont des plus délicates, et conduisent même rarement à des résultats certains. Cependant les Commissions pourront utilement rassembler les documents émanant de l'Enregistrement, quand ils se référeront à des estimations récentes, et que l'identification des objets pourra être obtenue à l'aide de témoignages probants. Les indications des contrats d'assurances ne devront être accueillies qu'avec la plus grande réserve en matière de meubles, les polices étant souvent forcées (1).

Une déclaration détaillée et estimative devra être faite, dans tous les cas, par le réclamant. C'est sur cette déclaration que la Commission cantonale, après l'avoir contrô-

(1) Voir les rapports de M. Sénéal. Voir également le rapport général de M. Neymarck.

lée, statuera. Elle dépouillera chaque déclaration, de façon à classer les dommages dans les quatre catégories suivantes, pour chacune desquelles la Commission supérieure indique les règles à appliquer : A. — Meubles meublants. B. — Linge et effets. C. — Objets d'une valeur exceptionnelle. D. — Autres objets mobiliers.

A. — *Meubles meublants.* — B. — *Linge et effets.*

En ce qui concerne les objets mobiliers compris dans les deux premières catégories, la Commission devra comparer les divers éléments de justification que le réclamant pourra produire à l'appui de sa demande : a) police d'assurance ; b) factures, quittances, registres ou papiers domestiques, etc., avec ceux qu'elle serait à même de se procurer auprès des administrations publiques, notamment auprès de l'Enregistrement, et elle retiendra comme base d'appréciation les estimations qui lui paraîtront le mieux fondées.

C. — *Objets d'une valeur exceptionnelle.*

Pour les objets d'une valeur exceptionnelle qui ne peuvent être considérés comme meubles meublants, la Commission devra demander au déclarant communication de sa police d'assurance. Puis elle s'efforcera de recueillir tous les éléments d'information qui permettraient d'en contrôler les estimations, notamment les documents ayant date certaine, susceptibles d'attester l'existence des objets et d'en fixer la valeur.

Au cas où cette comparaison ne pourrait être établie, si la Commission se trouve en présence d'actes authentiques permettant l'identification des objets remontant à moins de dix ans, elle prendra pour base l'estimation portée dans ces actes. Si la Commission se trouve en présence de la seule police d'assurance, elle en réduira d'office la valeur de moitié, sauf à l'intéressé, dans les deux cas, à produire la preuve contraire.

Au cas où aucun document écrit n'existerait, la Commission sera amenée à recourir à l'avis de personnes compétentes.

D. — *Autres objets mobiliers.*

Cette catégorie comprend tous les objets qui n'ont pas été classés dans les précédentes et dont on ne saurait donner une énumération complète : chevaux, voitures, denrées, etc... Il appartiendra à la Commission de contrôler les revendications de cet ordre dans la mesure du possible, et de ne retenir que celles pour lesquelles le déclarant produira des preuves certaines.

En aucun cas, les pertes de créances ne pourront être admises, les revendications de cette sorte étant de la compétence des Tribunaux. La disparition des espèces (numéraire et billets de banque) ne pourra être retenue qu'autant que la preuve circonstanciée de la dépossession sera formellement rapportée (1).

(1) Rapport général de M. Hébrard de Villeneuve, p. 14.

II

Règles spéciales.**A. — Meubles ayant un caractère industriel et commercial.**

Pour le matériel, l'outillage non fixe, les matières premières, les marchandises de l'industrie ou du commerce, l'évaluation devra être faite d'après les cours de la région avant la guerre ; à défaut de cours, d'après la somme que le sinistré aurait dû déboursier pour avoir des choses pareilles, en y ajoutant les frais et accessoires de transport. Suivant la règle adoptée pour le matériel immobilisé et l'outillage fixe, si ces divers objets mobiliers ont été achetés depuis la guerre, le prix de facture servira de base à l'évaluation.

B. — Offices ministériels et publics (archives volées ou détruites).

Les officiers publics et ministériels sont soumis aux règles communes, en ce qui concerne les dommages causés par des faits de guerre à leur mobilier d'étude. Ces dommages doivent donc être certains, matériels et directs.

a) *Avoués et huissiers.* — Si l'instance dont ils ont préparé la procédure est terminée, les pièces du dossier détruit ou disparu ne présentent plus qu'un intérêt documentaire. Ce sont des modèles, au cas où surviendraient des espèces

analogues. Dans la perte de ces modèles, il n'y a pas de véritable préjudice. Si la décision poursuivie n'est pas rendue, il faudra recommencer certains actes. C'est le client qui devra en supporter les frais. C'est lui qui aura subi le dommage.

Supposons que le dossier contienne autre chose que des pièces de procédure : une correspondance personnelle, par exemple, ou des attestations, des reçus, des contrats déposés par le client à l'appui de sa prétention ; il y aura un recours possible de celui-ci contre l'officier ministériel. Mais c'est un dommage éventuel ne donnant pas lieu à estimation.

b) *Commissaires-priseurs*. — Les dossiers ici ne renferment que des comptes, comprenant la liste des objets confiés pour la vente, l'indication des prix auxquels ils ont été vendus, le tant pour cent prélevé sur l'opération à titre d'émolument. La disparition de pareils dossiers n'entraînerait de préjudice que s'il s'élevait une contestation entre le commissaire-priseur et son client. Ce préjudice n'est pas certain.

c) *Notaires*. — Tout autre est la situation des notaires. Dans leurs archives se trouvent les minutes. Ces minutes sont leur propriété ; mais c'est une propriété *sui generis* ne comportant pas le *jus abutendi*. Ils ne peuvent pas les détruire ; ils sont pénalement responsables de leur détérioration (art. 254, C. pén.). Ils sont tenus de les transmettre, sans en distraire aucune, à leur successeur. C'est d'ailleurs l'intérêt des familles, comme le leur propre,

qu'elles soient conservées. Et ils s'assurent contre les risques de perte de leurs minutes pour des sommes parfois très élevées.

α) *Intérêt des familles.* — Le notaire n'encourra de ce chef aucune responsabilité. D'abord, on ne peut lui imputer la moindre faute, et l'action du client en dommages-intérêts risquerait de n'être pas admise. Ensuite, le client qui perd la minute d'un acte en possède généralement la grosse exécutoire. L'exécution même du contrat peut ne donner lieu à aucune difficulté. Enfin la reconstitution du titre sera presque toujours possible. Le préjudice est éventuel.

β) *Intérêt du notaire.* — La situation est plus complexe. La détention des minutes présente, pour le notaire, une valeur considérable. C'est une source de profit : il en délivre des expéditions. En outre, les minutes assurent la stabilité de la clientèle. Les actes ont entre eux des liens étroits. La rédaction d'un contrat de mariage ou d'un testament entraîne une liquidation de communauté ou de succession ; celle d'un acte de vente, une prise d'inscription, des rédactions de quittances, une nouvelle vente. Cela est si vrai que, lorsqu'un office est supprimé, l'ancien titulaire reçoit de ses confrères voisins une indemnité proportionnelle à l'importance de leur office.

Pourtant cet intérêt du notaire à la possession de ses minutes n'est pas certain, au sens légal du mot. Il ne peut pas du moins être chiffré. La délivrance des expéditions cesse ou se raréfie avec l'ancienneté des actes. D'autre

part, la clientèle ne va pas toujours là où sont les minutes. Et puis, l'argument se retourne. Si les minutes sont perdues, leur situation n'influera plus sur le choix du notaire, puisqu'aucun ne les détiendra. Le dommage est donc incertain et indirect.

Un élément pourtant devra être retenu par les Commissions : c'est le coût de reconstitution qui ne saurait rester à la charge de l'officier public sinistré. Il pourra produire le compte de ses frais et en obtenir l'estimation.

d) *Greffiers de Cours et Tribunaux.* — Ils ne sont que dépositaires des minutes. Les frais de rétablissement ne leur incombent pas. Ils n'ont pas à redouter de dispersion de clientèle : les expéditions ne peuvent être délivrées que par eux. Impossible, au surplus, d'invoquer le manque à gagner résultant de l'interruption du service des Cours et Tribunaux ou du ralentissement des affaires judiciaires. Cette nature de dommage est formellement exclue par le décret.

Dans ces conditions, la Commission supérieure s'est arrêtée aux conclusions suivantes :

Le préjudice résultant pour les avoués, les huissiers, les commissaires-priseurs, les greffiers de Cour d'appel, de Tribunal d'arrondissement, ou de Justice de paix, de la destruction de leurs archives échappe aux prévisions de la loi du 6 décembre 1914 et du règlement d'administration publique du 4 février 1915. Ces officiers ministériels, en effet, ou bien ne possèdent pas de minutes, ou bien ne sont pas propriétaires de celles qu'ils détiennent ; d'autre

part, le préjudice résultant pour eux de la destruction de leurs archives ne présente pas le caractère d'un dommage certain, matériel et direct. Les Commissions, dès lors, n'auront pas à en tenir état.

Les Commissions paraissent uniquement appelées à s'occuper des dommages causés aux offices de notaire. Elles n'auront à évaluer que ceux résultant, pour ces officiers publics, de la destruction de leurs minutes. L'évaluation ne saurait en être faite par avance et à forfait, d'après le montant des assurances ou d'après le prix de cession de l'office. Elle devra être uniquement basée sur le remboursement des frais que les notaires justifieront avoir engagés pour des reconstitutions de minutes réellement effectuées (1).

C. — *Titres ou valeurs détruits ou disparus.*

Un titre mobilier (action, obligation, créance, rente) est la représentation d'une propriété. Cette propriété ne disparaît pas nécessairement, parce que le titre qui la constate disparaît. La preuve, s'il y avait lieu de la fournir, en est rendue plus difficile, et c'est tout.

Pourtant, dans le langage courant, le titre est devenu identique à la propriété elle-même. « On se dit propriétaire d'une action de chemin de fer, écrit Léon Say, et non propriétaire d'un chemin de fer. Quand on tient dans

(1) Voir le rapport de M. Courtin, chargé de l'examen des questions relatives aux dommages directs subis par les officiers ministériels. Voir également le rapport général de M. Neymarck.

sa main le morceau de papier qui est l'action, on croit tenir une propriété aussi réelle que si on touchait du doigt des gares, des rails, des machines. Cette représentation absolue de la propriété par le titre a fait disparaître toutes les difficultés qui entravaient l'échange et la transmission des droits de chacun sur toutes choses. »

Cette identification de la propriété avec le titre, pour les besoins de la vie courante, fera-t-elle qu'il soit possible d'assimiler la situation d'un détenteur de valeurs mobilières perdues, volées ou détruites, du fait de la guerre, à celle du propriétaire d'objets mobiliers quelconques, dépossédé dans des circonstances identiques (invasion, évacuation, pillage, combat, etc.) ? Assurément non, et la différence des espèces est manifeste. Le titre n'étant que l'image de la chose, la chose peut subsister ou être détruite indépendamment du titre. Je possède une action de chemin de fer ; c'est comme si j'étais propriétaire d'une partie du matériel. Mon titre d'action est brûlé ; mais l'entreprise continue à fonctionner, le trafic subsiste. Je ne perds rien, si j'arrive, par un procédé quelconque, à reconstituer la preuve de ma propriété. Que si la compagnie subit des pertes, si ses voies sont détruites, si son matériel est endommagé au point de faire cesser son trafic, je serai lésé, à coup sûr, indirectement, parce que je perdrai de mon capital et ne toucherai plus de dividende. Mais c'est la compagnie, victime immédiate, qui aura à formuler sa demande en réparation de dommages subis, quitte à répartir ensuite l'indemnité obtenue entre les ayants droit dont je suis, en ma qualité d'actionnaire.

Tout autre est la condition du propriétaire d'objets mobiliers quelconques. La première hypothèse (subsistance de la chose) ne se présentera jamais pour lui. Il n'aura pas seulement à rétablir la preuve de sa propriété ; mais il lui faudra racheter des marchandises, s'il est commerçant, des matières premières, s'il est industriel, des meubles, s'il a un appartement, etc... Et la seconde hypothèse, si elle correspond à sa situation de sinistré, le place face à face et sans intermédiaire avec l'Etat, réparateur obligé du préjudice directement éprouvé par lui.

On a été ainsi amené à se demander si, aux réclamations concernant les titres perdus, volés ou détruits, ne devait pas être opposée la question de savoir si l'Etat doit assumer la responsabilité de tels dommages, s'il peut se trouver exposé à payer deux fois, une première fois la société, une seconde fois le porteur de titres, et si son rôle unique ne doit pas consister à édicter les mesures les plus propres à faire rentrer l'intéressé dans la possession de son bien, en lui facilitant les moyens de constater qu'il en était le véritable propriétaire. C'est la conclusion à laquelle la Commission supérieure a abouti. Aussi n'a-t-elle pas cru devoir mentionner ce genre de dommages dans les règles tracées pour les évaluations. Elle s'est contentée d'indiquer aux Commissions cantonales la conduite à tenir vis-à-vis des porteurs de valeurs mobilières dépossédés, qui se présenteraient pour demander réparation du préjudice causé par la perte de ces valeurs.

Les Commissions cantonales devront : 1^o demander à

l'intéressé s'il s'est conformé aux prescriptions des lois des 15 juin 1872, 8 février 1902, 4 avril 1915, en mettant opposition sur les titres ou coupons qui auraient été, depuis le 2 août 1914, perdus, volés, détruits ; en ce qui concerne la rente française et les titres du Trésor français, aux prescriptions contenues dans la note les concernant, publiée par le *Journal officiel* du 24 avril 1915 ;

2° En cas de non-accomplissement de ces formalités, ajourner l'audition de la déclaration de l'intéressé jusqu'à ce qu'elles aient été remplies, et indiquer en quoi elles consistent. S'il a été dépossédé de rente au porteur sur l'Etat français, l'inviter à transmettre une déclaration de perte au directeur de la Dette inscrite ;

3° Préalablement à toute déclaration, demander justification de l'accomplissement de ces formalités ;

4° Prévenir le déclarant que toute déclaration fausse peut l'exposer, en vertu de l'article 11 de la loi du 4 avril 1915, à des poursuites de la part du procureur de la République, et lui donner lecture de cet article ;

5° Inviter le déclarant à indiquer sur quels moyens et sur quels documents il compte pouvoir justifier sa demande auprès de qui de droit, afin de rentrer le plus tôt possible en possession de ses valeurs perdues, volées, détruites, notamment : bordereau d'achat, compte courant, lettres d'avis, indications des banques ou caisses qui ont effectué les achats, payé les coupons, dates auxquelles ces opérations diverses ont été faites, correspondance, production de livres et toutes autres pièces présentant un caractère justificatif.

L'intéressé aura à établir sur une formule spéciale le montant de sa déclaration : a) en totalité ; b) par nature de rentes et titres divers et par nature de coupons (rentes françaises, titres divers français, actions, obligations ; rentes et fonds d'Etat étrangers, titres divers étrangers, actions et obligations ; autres titres).

Il lui en sera donné acte, et la Commission cantonale conservera cette déclaration (1).

(1) V. le rapport présenté par M. Neymarck à la deuxième sous-commission. — Voir également l'exposé des *Mesures de protection légale en faveur des porteurs de valeurs mobilières dépossédés par suite de faits de guerre*, publié par l'Office national des valeurs mobilières, en annexe au rapport de M. Neymarck. Rapport général de M. Hébrard de Villeneuve, p. 17 et 18.

TROISIÈME PARTIE

ANALYSE DE LA RÉGLEMENTATION FIXANT LA PROCÉDURE DE CONSTATATION ET D'ÉVALUATION DES DOMMAGES DE GUERRE

Poursuivant le plan que nous nous sommes tracé, nous allons consacrer cette troisième partie à l'étude de la réglementation relative à la constatation et à l'évaluation des dommages résultant des faits de guerre. Nous nous bornerons ici à une simple analyse des textes, sans en aborder, pour le moment, la critique.

Nous avons déjà dit que les travaux du Conseil d'Etat, après diverses fluctuations, aboutirent au décret du 20 juillet 1915, pris conformément au paragraphe 3 de l'article 12 de la loi du 26 décembre 1914. Jusqu'à nouvel ordre, c'est ce décret qui règle notre matière. Nous trouverons, pour le commenter et parfois le compléter, des renseignements intéressants dans diverses circulaires ministérielles.

Le décret organise les juridictions compétentes pour connaître de l'évaluation des dommages de guerre. Il règle leur composition, leur fonctionnement, leurs moyens de procédure. En un mot, il détermine la marche à suivre pour parvenir à l'évaluation des dommages.

Il est divisé en trois titres :

Le premier traite des dommages causés aux biens des particuliers.

Le second, des dommages causés aux biens des départements, des communes et établissements publics de toute nature.

Le troisième, du régime spécial à appliquer aux mines, aux entreprises de distribution d'eau, de gaz, d'électricité, etc..

Ce dernier titre étant de beaucoup le moins important, nous ne lui consacrerons qu'un bref appendice. Les deux autres titres seront étudiés dans deux chapitres, le chapitre I comprenant les dispositions communes aux deux espèces de dommages.

CHAPITRE PREMIER

ÉVALUATION DES DOMMAGES CAUSÉS AUX BIENS DES PARTICULIERS

I

Mise en état des demandes.

A. — *Du rédacteur de la demande.*

Lorsqu'un dommage aura été causé à une propriété privée, par qui la demande d'indemnité devra-t-elle être présentée ?

Si la propriété appartient à une collectivité telle qu'une société ou une association, la demande sera formée par son représentant dûment autorisé (1).

S'il s'agit d'une demande individuelle, le dépôt devra en être effectué par la victime ou, si elle est incapable, par son représentant légal (2). Cette disposition est une nouveauté (3). Avant le décret du 20 juillet, la demande pouvait être présentée par les intéressés, ou, en leur nom, par le maire ou par toute personne à laquelle les Commis-

(1) Voir art. 3, alinéa 4, décret du 20 juillet 1915.

(2) Voir art. 3, alinéa 2, id.

(3) Voir art. 2, décret du 4 février 1915.

sions auraient reconnu qualité. Pour des raisons sur lesquelles nous reviendrons, on a estimé qu'il fallait réserver ce dépôt de la réclamation à la victime elle-même (1).

B. — *Forme de la déclaration.*

Les demandes seront rédigées sur papier libre. Aucune forme spéciale n'est exigée. L'Administration, dans un intérêt pratique, a fait établir des formules imprimées où sont indiqués tous les renseignements à fournir par les sinistrés. Ceux-ci ne sont d'ailleurs nullement tenus d'employer ces formules (2). A leur demande, les réclamants doivent joindre toutes les pièces propres à établir la réalité et à permettre l'évaluation du dommage (3). Le décret cite quelques exemples ; mais son énumération n'est pas limitative, et les intéressés choisiront eux-mêmes les documents propres à éclairer les Commissions. Aucune disposition ne spécifie que celles-ci devront avoir sous les yeux les originaux. Aussi, le Ministre autorise-t-il la production de copies, dont les Commissions apprécieront la fidélité (4).

La loi de finances de 1914 a ouvert un premier crédit de 300 millions au Ministère de l'Intérieur, pour parer aux besoins les plus pressants. Si, en vertu de cette loi ou pour tout autre motif, les réclamants ont déjà touché une in-

(1) Voir art. 3, alinéa 3, décret du 20 juillet 1915.

(2) Voir Circ. min. du 19 mars 1915, p. 4.

(3) Voir art. 3, alinéa 4, décret du 20 juillet 1915.

(4) Voir Circ. min. du 19 mars 1915, p. 5.

demnité, ils doivent l'indiquer dans leur demande et en donner la cause et le montant. S'ils n'ont rien reçu, ils sont également tenus de le déclarer (1). Le sinistré qui omettrait de dire qu'il a reçu un acompte perdrait son droit à l'indemnité, et risquerait une poursuite correctionnelle. Aussi les maires sont-ils invités à faire remarquer à leurs administrés l'importance de cette mention. Une signature spéciale doit même être apposée au-dessous de la réponse à la question y relative, figurant aux-formules imprimées.

C. — *Lieu du dépôt des demandes.*

Les demandes seront déposées ou adressées, par pli recommandé, à la mairie de la commune où a été subi le dommage (2). Il se peut que les dégâts aient été causés à une exploitation industrielle ou forestière s'étendant sur plusieurs communes. Dans ce cas, c'est la mairie de la commune, où se sont produits les dommages les plus importants, qui recevra la demande (3).

Le maire, dans toutes ces hypothèses, devra délivrer récépissé à l'expéditeur ou au déposant. Il ne saurait, sous aucun prétexte, s'abstenir de cette formalité (4).

(1) Voir art. 3, alinéa 7, décret du 20 juillet 1915.

(2) Voir art. 3, alinéa 1, id.

(3) Voir art. 3, alinéa 5, id.

(4) Voir art. 3, alinéa 1, id.

D. — Dates et délais accordés pour le dépôt.

Le décret du 20 juillet 1915 ordonne aux préfets de faire afficher, dans toutes les communes où des dommages ont été causés, le texte des dispositions réglementaires, et de prendre un arrêté fixant la date à partir de laquelle les personnes lésées pourront déposer ou expédier leurs demandes. Le décret du 4 février n'accordait aux intéressés qu'un délai de quinze jours à compter de cette date, pour remplir les formalités exigées. Ce délai trop court a été porté à un mois par le décret du 20 juillet. Il n'est d'ailleurs pas prescrit à peine de déchéance, et les Commissions pourront connaître de demandes établies après le mois, si le retard a une raison jugée légitime (1). Les circulaires ministérielles recommandent d'ailleurs une grande facilité à excuser le retard (2). On ne devra le considérer comme dirimant que s'il présente un caractère frauduleux, par exemple, si le réclamant avait intentionnellement différé le dépôt de sa déclaration, pour laisser s'altérer ou se perdre les éléments d'appréciation du dommage.

A l'expiration du délai d'un mois, les maires des communes intéressées réunissent les demandes et les transmettent avec leurs annexes au maire du chef-lieu de canton (3).

(1) Voir art. 3, alinéa 2, id.

(2) Voir Circ. min. du 19 mars 1915, p. 4.

(3) Voir art. 4, alinéa 1, décret du 20 juillet 1915.

Une fois ces formalités accomplies, les dossiers sont constitués et prêts à être examinés.

II

Organes d'Evaluation.

Trois sortes de Commissions seront appelées à se prononcer : 1° une Commission cantonale ; 2° une Commission départementale ; 3° la Commission supérieure. Cette dernière, instituée par le décret du 24 mars 1915, fut complétée par le décret du 22 avril et maintenue par le décret du 20 juillet.

A. — *Composition des Commissions.*

a) *Commissions cantonales.* — Les Commissions cantonales se composent de cinq membres :

1° Un juge d'un Tribunal de première instance, choisi par le premier président de la Cour d'appel parmi les juges du ressort, ou à défaut, désigné par le Ministre de la Justice, parmi les juges d'un autre ressort. Ce magistrat sera le président de la Commission cantonale ;

2° Un délégué désigné par le Ministre de l'Intérieur sur la proposition du préfet.

3° Un délégué désigné par le Ministre des Finances, également proposé par le préfet.

4° Un délégué désigné par l'assemblée des maires du canton qui a subi des dommages (1).

(1) Voir art. 4, alinéa 2, id.

A cet effet, les maires se réuniront au chef-lieu de canton, sous la présidence du maire de cette localité, ou, à son défaut, du doyen d'âge assisté des deux plus jeunes maires présents à l'ouverture de la réunion. Cette séance aura lieu à un jour déterminé par l'arrêté préfectoral prévu à l'article 3 du décret. On y désignera un délégué titulaire et un suppléant. Ce pourra être des citoyens quelconques, pourvu qu'ils soient inscrits sur le rôle d'une des quatre contributions directes. Le suppléant remplacera le titulaire en cas d'absence, et dans les affaires où ce dernier serait partie intéressée (1).

Parfois, on indique sous le nom de canton, non pas la subdivision du département, mais une partie de grande ville. On ne saurait alors appliquer les dispositions du paragraphe 4 de l'article 4. C'est le maire de la ville qui choisit, dans ce cas, le délégué et son suppléant (2).

5° Un délégué désigné par le Conseil municipal de chacune des communes du canton qui ont subi des dommages. La date de cette élection est également fixée par le préfet. La délibération est valable, quel que soit le nombre des conseillers présents. Ceux-ci choisissent le délégué parmi les citoyens inscrits sur le rôle d'une des quatre contributions directes de la commune. Il ne prend part qu'au jugement des affaires de sa commune. Un suppléant lui est adjoint (3). Dans les villes, le Conseil municipal

(1) Voir art. 4, alinéas 3 et 4, id. et Circ. min. du 8 septembre 1915.

(2) Voir Circ. min. du 19 mars 1915, p. 6.

(3) Voir art. 4, alinéas 5, 6 et 7, décret du 20 juillet 1915.

désignera autant de délégués qu'il y a de cantons dans la ville (1).

Les délégués des maires et ceux des Conseils municipaux sont élus au scrutin secret et à la majorité absolue. Si, après deux tours de scrutin, il n'y a pas de majorité absolue, l'élection a lieu à la majorité relative. En cas d'égalité du nombre de voix, le plus âgé est élu (2).

b) *Commissions départementales.* — Comme les Commissions cantonales, elles comprennent cinq membres :

1° Un conseiller à la Cour d'appel du ressort, désigné par le premier président ; à défaut, un conseiller d'une autre Cour d'appel, désigné par le Garde des Sceaux, président ;

2° Un délégué désigné par le Ministre de l'Intérieur ;

3° Un délégué désigné par le Ministre des Finances ;

4° et 5° Deux délégués désignés par les délégués des maires aux Commissions cantonales. Nous avons vu que, dans ces Commissions, siègent des délégués des maires des communes endommagées. Ces délégués se réunissent eux-mêmes au chef-lieu du département. Dans une séance, tenue à une date fixée par l'arrêté préfectoral prévu à l'article 3, présidée par le maire du chef-lieu, ou, à son défaut, par le doyen d'âge, assisté des deux plus jeunes délégués présents à l'ouverture de la séance, ils nomment deux délégués qui complètent la Commission départementale. Il est également procédé à la désignation de deux

(1) Voir Circ. min. du 19 mars 1915, p. 6.

(2) Voir art. 4, alinéa 8, décret du 20 juillet 1915.

suppléants. L'élection se fait dans les conditions déjà indiquées.

La Commission départementale ne peut comprendre aucun membre des Commissions cantonales (1).

c) *Commission supérieure*. — Elle est composée ainsi qu'il suit :

- 1° Cinq sénateurs ;
- 2° Sept députés ;
- 3° Deux membres du Conseil d'Etat ;
- 4° Deux conseillers à la Cour de cassation ;
- 5° Deux conseillers maîtres à la Cour des comptes ;
- 6° Deux représentants du Ministère de l'Intérieur ;
- 7° Deux représentants du Ministère des Finances ;
- 8° Deux représentants du Ministère de la Guerre ;
- 9° Deux représentants du Ministère des Travaux Publics ;
- 10° Deux représentants du Ministère du Commerce et de l'Industrie ;
- 11° Deux représentants du Ministère de l'Agriculture ;
- 12° Un représentant du Ministère de la Justice ;
- 13° Un représentant du Ministère des Affaires Etrangères ;
- 14° Un représentant du Ministère du Travail ;
- 15° Deux inspecteurs généraux des Ponts et Chaussées ;
- 16° Deux inspecteurs généraux ou ingénieurs en chef des Mines ;

(1) Voir art. 9, alinéas 1 à 5, décret du 15 juin 1915.

17° Deux architectes, membres du Conseil général des bâtiments civils ;

18° Un membre de la Commission des monuments historiques ;

19° Deux membres des Chambres de commerce ;

20° Deux membres ou anciens membres du Bureau de la Société des ingénieurs civils de France ;

21° Deux membres des Sociétés d'agriculture ;

22° Quatre membres désignés en dehors des catégories spécifiées ci-dessus (1).

La Commission supérieure se compose ainsi de cinquante membres, désignés par le Ministre de l'Intérieur. Des rapporteurs sont adjoints à la Commission. Ils ont voix délibérative dans les affaires qui leur ont été confiées (2).

Le bureau de la Commission comprend un président et deux vice-présidents. Les séances sont présidées par le Ministre ou le Sous-Secrétaire d'Etat, lorsque l'un d'eux est présent ; dans les autres cas, par le président de la Commission supérieure, désigné par le Ministre de l'Intérieur. Les deux vice-présidents sont élus par la Commission (3).

(1) Voir art. 15, alinéa 1, décret du 20 juin 1915.

(2) Voir art. 15, alinéa 2, id.

(3) Voir art. 16, id.

B. — Où et comment siègent les Commissions ?

Leur compétence territoriale.

Les Commissions cantonales siègent, en principe, au chef-lieu de canton (1). Signalons une exception. Il se peut que, dans un canton, par suite de l'occupation ennemie, ou de la continuation de la lutte, l'enquête ne puisse se poursuivre sur l'ensemble du territoire. Si elle est possible dans la majorité des communes, celles-ci constituent un « groupe » assimilé au canton. Si, en outre, le chef-lieu ne fait pas partie des communes de ce groupe, les maires, en désignant le délégué à la Commission cantonale, indiqueront la commune où siègera provisoirement la Commission (2).

Les Commissions cantonales s'occupent, en principe, de tous les dommages causés dans le canton. Leur compétence peut être parfois plus étendue.

1° Quand, dans un canton, le travail ne pourra s'accomplir que dans la minorité des communes, les Conseils municipaux auront la faculté de faire rattacher leur commune au canton voisin. L'autorisation nécessaire sera accordée par l'arrêté préfectoral prévu à l'article 3 du décret (3) ;

2° Si une exploitation s'étend sur plusieurs communes, on la considère comme dépendant de la commune où ont

(1) Voir art. 4, alinéa 1, décret du 20 juin 1915.

(2) Voir art. 5, id.

(3) Voir art. 5, id.

été causés les plus importants dégâts. Si les autres communes font partie d'un canton différent, les Commissions évalueront des dommages causés sur un territoire extérieur à leur canton (1).

Les Commissions départementales se réunissent au chef-lieu du département (2). L'exception signalée pour les Commissions cantonales ne s'applique pas aux Commissions départementales. En ce qui concerne leur compétence, les dispositions qui ont fait l'objet de nos deux remarques ne sont pas reproduites. Enfin les Commissions départementales comme les Commissions cantonales ne peuvent siéger que si tous leurs membres sont présents (3).

La Commission supérieure se réunit à Paris. Elle est compétente pour les affaires de toutes les communes intéressées (4). Mais elle n'est pas tenue de siéger au complet. Elle a le droit de fixer elle-même les affaires pour l'examen desquelles elle se réunit tout entière. Dans les autres cas, elle se divisera en sections. Elle arrêtera le nombre, la composition de ces sections et les conditions dans lesquelles devront être prises leurs décisions (5).

Les séances de toutes les Commissions instituées par le présent décret se tiennent à huis clos (6).

(1) Voir art. 3, alinéa 5, décret du 20 juin 1915.

(2) Voir art. 9, alinéa 1, id.

(3) Voir art. 6, alinéa 9, et art. 10, alinéa 2, id.

(4) Voir art. 14, id.

(5) Voir art. 17, id.

(6) Voir art. 83, id.

III

Marche des Affaires.

Une fois les demandes transmises à la mairie du chef-lieu de canton, les Commissions cantonales se réunissent aussitôt que possible. C'est le président qui saisit la Commission. Il doit, par conséquent, agir rapidement. Aucun délai fixe ne lui est toutefois imparti. De plus, il peut consulter ses dossiers, apprécier s'ils sont en état, et, au besoin, les faire compléter (1). Quand les procédures lui paraissent complètes, il réunit la Commission qui commence ses travaux. Ceux-ci doivent être terminés, sauf empêchement, dans le délai d'un mois, à partir de la première séance (2).

Les décisions se prennent à la majorité. Le dernier paragraphe de l'article 5 du décret du 4 février 1915 était ainsi conçu : « En cas de partage, la voix du président est prépondérante. » Ce texte n'a pas été reproduit. En effet, les Commissions ne peuvent délibérer et formuler un avis que si les cinq membres sont présents, et aucun d'eux ne peut s'abstenir. Il y aura donc presque toujours une majorité. Cependant il se pourrait que trois opinions se fissent jour au sein de la Commission, partageant les voix suivant les nombres 2, 2 et 1. Si la voix du président se trouve dans un groupe de deux, elle ne résoudra pas le partage.

(1) Voir art. 6, alinéas 1 et 2, décret du 20 juin 1915.

(2) Voir art. 7, alinéa 3, id.

La voix isolée devra se rallier à l'opinion la plus rapprochée, de façon à faire majorité avec elle (1).

Les Commissions dressent un état récapitulatif des demandes et des évaluations relatives à chaque commune. Le président adresse immédiatement une copie de cet état au maire intéressé (2). Les dossiers sont déposés à la mairie du chef-lieu de canton (3). Lorsque l'état communiqué par le président est parvenu au maire, celui-ci fait connaître par voie d'affiches :

1° Que les sinistrés sont invités à prendre connaissance de cet état à la mairie de la commune, et du dossier concernant chacun d'eux à la mairie du chef-lieu de canton.

2° Qu'ils sont admis, le cas échéant, à former devant la Commission départementale, dans un délai de quinze jours à compter de l'avis donné, toute réclamation contre l'évaluation de la Commission cantonale (4).

Ce recours doit être adressé à la préfecture, sous pli au nom du président de la Commission départementale. Le préfet en fait timbrer l'enveloppe à la date d'arrivée dans ses bureaux, de façon à permettre à la Commission départementale de s'assurer de l'observation du délai de quinzaine.

La Commission départementale doit ouvrir sa session huit jours au plus tard après qu'elle a été saisie des dos-

(1) Voir Circ. min. du 8 septembre 1915.

(2) Voir art. 7, alinéas 1 et 2, décret du 20 juillet 1915.

(3) Voir art. 7, alinéa 2, id.

(4) Voir art. 8, id.

siers. Autant que possible les travaux ne doivent pas durer plus d'un mois (1). Quand tout est terminé, le président adresse au préfet les dossiers avec un état récapitulatif pour chaque commune. Cet état indique, au regard du nom des réclamants, l'évaluation de la Commission départementale. Le préfet fait établir une copie de cet état, et l'adresse à chaque maire, par l'intermédiaire du sous-préfet. Le maire avise immédiatement les habitants que l'état est tenu à leur disposition, pendant quinze jours, à la mairie (2). Ce délai expiré, le préfet envoie les dossiers au Ministre de l'Intérieur, qui les soumet à la Commission supérieure (3).

Celle-ci agit comme elle l'entend, sans qu'aucun délai lui soit imparti pour le début ni la fin de ses travaux. Cette latitude résulte du pouvoir qu'elle a de régler elle-même sa procédure (4). Les décisions de la Commission supérieure étant définitives, une fois examinés par elles, les dossiers sont prêts à servir de base à l'indemnité (5).

IV

Rôle des diverses Commissions.

Examinons maintenant quel est le rôle respectif des diverses Commissions.

(1) Voir art. 11, décret du 20 juillet 1915.

(2) Voir art. 12, id.

(3) Voir art. 13, id.

(4) Voir art. 17, id.

(5) Voir art. 14, id.

A. — *Commissions cantonales.*

Si nous nous reportons au texte du décret, nous remarquerons que les Commissions cantonales ont une triple mission :

1° Elles doivent constater la réalité des dommages, c'est-à-dire décider si le dommage invoqué par le réclamant est réellement prouvé.

2° Elles doivent décomposer le dommage global en ses éléments particuliers, et établir une évaluation distincte pour chacun d'eux.

3° Elles doivent indiquer, en regard des décisions prises, les procédés et les taux adoptés pour y parvenir.

Cette dernière mesure a pour but de faciliter le contrôle des organes supérieurs. Elle évite de leur proposer un simple chiffre, qui représenterait l'évaluation, sans leur en faire connaître le pourquoi (1).

B. — *Commissions départementales.*

La Commission départementale est une Commission d'appel. Elle revise le travail des Commissions cantonales.

Elle a, elle aussi, à se prononcer sur la réalité et la consistance des dommages et, sur ce point, elle statue en dernier ressort.

Elle a également l'obligation de se prononcer sur l'évaluation, en indiquant ses taux et ses méthodes (2).

(1) Voir art. 7, alinéa 1, décret du 20 juillet 1915.

(2) Voir art. 10, alinéa 1, id.

C. — *Commission supérieure.*

La Commission supérieure joue un rôle assez complexe. Dans les affaires normales, où les règles instituées par le décret n'ont pas été violées, elle a un pouvoir de révision générale sur les évaluations des Commissions départementales. Elle n'a plus toutefois à s'occuper de la réalité ni de la consistance des dommages. Elle examine les taux et procédés appliqués par les diverses Commissions, et rectifie les évaluations. Elle est, en somme, chargée d'unifier les méthodes d'évaluation (1).

Mais elle a aussi pour mission de faire respecter les règles instituées par le décret. Lorsqu'elles ont été violées, elle peut d'office, ou sur la plainte des particuliers, annuler les opérations irrégulières, même en ce qui concerne la réalité et la consistance des dommages. Elle joue donc ici le rôle de Commission de cassation, agissant dans l'intérêt de la loi, avec cette particularité qu'elle peut, suivant les circonstances et l'état du dossier, ne pas renvoyer l'affaire aux Commissions régionales, mais l'évoquer et se prononcer sur la réalité, la consistance et le montant du dommage (2).

(1) Voir art. 14, alinéa 1, décret du 20 juillet 1915.

(2) Voir art. 14, alinéa 2, id., et Circ. min. du 8 septembre 1915.

V

Moyens d'instruction édictés par le décret.*A. — Personnes que la Commission peut entendre.*

Les Commissions pourront entendre : 1° d'office ou sur sa demande, l'auteur de la réclamation (1) ; 2° d'office ou sur leur demande, les maires des communes où le dommage s'est produit (2) ; 3° toute personne ayant une compétence spéciale pour l'évaluation de certains dommages, notamment les agents du Ministère des Finances, du Ministère de l'Agriculture, du Ministère des Travaux Publics, ainsi que les agents des administrations départementales et communales (3) ; 4° sur la demande de l'intéressé, toute personne ayant été habituellement chargée de ses intérêts (4).

Ce texte infirme les instructions ministérielles antérieures, qui reconnaissaient aux victimes du dommage le droit de se faire représenter par un parent, ou un sinistré de la commune. Désormais, sont écartées toutes personnes qui n'auraient pas été, dans le passé, chargées habituellement des intérêts des réclamants ; à plus forte raison, celles dont le concours et l'intervention ne se seraient manifestés

(1) Voir art. 6, alinéa 3, décret du 20 juillet 1915.

(2) Voir art. 6, alinéa 5, id.

(3) Voir art. 6, alinéa 7, et 23, alinéa 2, id.

(4) Voir art. 6, alinéa 6, id.

qu'à l'occasion du dommage allégué. La Commission vérifie si ces personnes ont qualité pour être entendues. Leur audition est en outre purement facultative (1).

B. — *Délation du serment.*

Lorsqu'elles entendront l'intéressé, les Commissions peuvent l'inviter à affirmer, sous la foi du serment, la réalité du dommage. Le serment ainsi déféré n'est d'ailleurs qu'un moyen d'information et ne saurait lier leurs décisions (2).

C. — *Autres moyens d'instruction.*

Les Commissions peuvent se transporter sur les lieux pour faire toutes constatations utiles. Elles peuvent également provoquer des expertises et avoir recours à la photographie. Mais s'il y a lieu d'engager des frais, le président doit faire autoriser la dépense par le Ministère de l'Intérieur. C'est dire que ces procédés d'expertise et de photographie devront être exceptionnels (3).

(1) Voir Circ. min. du 8 septembre 1915.

(2) Voir art. 6, alinéa 3, décret du 20 juillet 1915 et id.

(3) Voir art. 6, alinéa 8, et 23, alinéa 3, décret du 20 juillet 1915 et id.

CHAPITRE II

ÉVALUATION DES DOMMAGES CAUSÉS AUX BIENS DES DÉPARTEMENTS, DES COMMUNES ET ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DE TOUTE NATURE

Le titre II du décret du 20 juillet 1915 est nouveau. Il avait été prévu et annoncé en ces termes par le décret du 4 février : « Les conditions dans lesquelles il sera procédé à l'évaluation des dommages causés aux départements, aux communes et aux établissements publics, seront ultérieurement déterminées par un règlement d'administration publique spécial. »

On retrouve, dans le titre II, les principes qui ont inspiré les dispositions du titre I. Toutefois, la nature même des choses a nécessité quelques modifications.

Remarquons d'abord que, nulle part, il n'est question des dommages causés aux biens de l'Etat. Cela se conçoit : l'Etat, à la fois créancier et débiteur, réparera, comme il le voudra et comme il le pourra, les dommages causés à son propre patrimoine. Il ne s'agit donc que des préjudices causés aux biens des communes, des départements et des établissements publics.

I

Mise en état des Demandes.*A. — Dommages causés aux biens des départements.*

Le préfet prépare les dossiers, et y joint les pièces et documents propres à établir la réalité et à permettre l'évaluation des dommages. Il a, pour mettre au point ce travail, un délai de deux mois, à partir du jour de l'affichage prévu à l'article 3 du décret. Puis les dossiers sont, après délibération du Conseil général ou de la Commission départementale (1), transmis à la Commission départementale d'évaluation (2).

*B. — Dommages causés aux biens des communes
ou des établissements publics.*

Le maire ou le représentant légal de l'établissement, dans un délai de deux mois à partir du jour de l'affichage prévu à l'article 3, formule la demande sur papier libre, y joint les pièces justificatives, déclare s'il a ou non reçu une indemnité préalable, et, dans l'affirmative, en indique la cause et le montant (3). Sa déclaration est transmise à la préfecture. Là, le préfet fait procéder à l'instruction de

(1) Il s'agit ici de la Commission départementale prévue par la loi du 28 pluviôse an VIII, et non de la Commission départementale d'évaluation des dommages.

(2) Voir art. 22, alinéas 1 et 2, décret du 20 juillet 1915.

(3) Voir art. 19, alinéas 1 et 2, id.

la demande, recueille à son sujet les avis qu'il juge utiles, et les joint au dossier avec les pièces et renseignements propres à éclairer la Commission. Ensuite, le préfet provoque une délibération du Conseil municipal ou de la Commission administrative de l'établissement intéressé. Le dossier est enfin renvoyé, dans un délai de deux mois, au préfet, qui saisit directement la Commission départementale d'évaluation (1).

II

Organes d'Evaluation.

Ici, il n'y a que deux degrés d'évaluation. La Commission cantonale est supprimée. Les affaires sont portées directement devant la Commission départementale, dont la composition diffère de celle du titre I. Les délégués prévus aux 4^o et 5^o de l'article 9 du décret sont remplacés par deux délégués et deux suppléants désignés par le Conseil général et choisis parmi les représentants des collectivités ou des établissements intéressés (2).

La Commission supérieure conserve sa composition habituelle.

(1) Voir art. 21, décret du 20 juillet 1915.

(2) Voir art. 23, alinéa 1, id.

III

Marche des Affaires.

Une fois saisie des affaires, préparées comme nous l'avons expliqué, la Commission départementale les examine. Le président, au fur et à mesure qu'elle statue, transmet les dossiers au préfet, qui notifie l'évaluation intervenue aux intéressés. Ils ont quinze jours pour consulter leur dossier à la préfecture (1). Passé ce délai, le dossier est transmis au Ministre de l'Intérieur, qui l'envoie à la Commission supérieure (2).

IV

Rôle des Commissions.

Le rôle des deux Commissions qui fonctionnent pour l'appréciation de cette catégorie de dommages est le même que celui défini au titre I. Les Commissions départementales statuent définitivement sur la réalité et la consistance des dommages. Elles apprécient distinctement leurs éléments constitutifs et évaluent le préjudice (3).

Il n'est rien dit en ce qui concerne le rôle de la Commission supérieure. Toutes les dispositions du titre I lui sont donc applicables.

(1) Voir art. 25, décret du 20 juillet 1915.

(2) Voir art. 26, id.

(3) Voir art. 24, id.

APPENDICE

ÉVALUATION DES DOMMAGES CAUSÉS AUX MINES, AUX DISTRIBUTIONS D'EAU, DE GAZ ET D'ÉLECTRICITÉ

Il nous reste à dire quelques mots des règles spéciales relatives aux mines et aux distributions d'eau, de gaz et d'électricité.

La demande est présentée, suivant le genre d'entreprise, en conformité de l'article 3 ou de l'article 19 du décret.

Elle est ensuite soumise sans délai à l'ingénieur ou à l'agent chargé du contrôle ou de la surveillance du service. Celui-ci doit donner son avis dans le mois qui suit la transmission et remettre le dossier au préfet avec un rapport détaillé (1). Les conclusions sont aussitôt notifiées par l'autorité préfectorale aux intéressés et transmises à la Commission départementale d'évaluation (2).

Celle-ci, ici encore, subit une modification dans sa composition. Le délégué du Ministère de l'Intérieur est remplacé par un délégué du Ministère des Travaux publics, et les délégués nommés par les délégués des maires aux Commissions cantonales sont remplacés par deux délégués et deux suppléants, désignés par le Conseil général, dont

(1) Voir art. 29, décret du 20 juillet 1915.

(2) Voir art. 30, id.

l'un au moins choisi parmi les représentants des industries intéressées (1).

La Commission départementale agit comme en matière de dommages causés aux biens des départements, communes et établissements publics (2).

En dehors de ces dispositions particulières, toutes les règles générales précédemment indiquées sont applicables.

Signalons en terminant qu'une réglementation spéciale sera édictée pour l'appréciation des dommages causés aux voies ferrées d'intérêt local (3).

(1) Voir art. 31, décret du 20 juillet 1915.

(2) Voir art. 30, id.

(3) Voir art. 28, id.

QUATRIÈME PARTIE

CRITIQUE DE LA RÉGLEMENTATION

Nous venons d'exposer les règles établies par les décrets et les circulaires. Il convient maintenant d'aborder, dans une dernière partie, l'étude critique de ces documents (1).

Nous diviserons ce travail en trois chapitres.

Nous nous demanderons d'abord si ces dispositions sont toujours conformes à la loi.

Nous apprécierons ensuite le mérite de l'organisation établie pour l'évaluation des dommages.

Nous examinerons enfin les principales difficultés pratiques rencontrées par les Commissions d'évaluation au cours de leurs sessions.

(1) Voir, sur ces questions, Félix Moreau, *Le Décret du 4 février 1915. Etude critique.*

CHAPITRE PREMIER

LÉGALITÉ DE LA RÉGLEMENTATION

La loi de finances du 26 décembre 1914 a décidé (§ 3, alinéa 3) qu'un décret, pris en Conseil d'Etat, fixerait la procédure de la constatation des dommages et le fonctionnement des Commissions d'évaluation. C'est en vertu de cette disposition qu'ont été publiés les décrets successifs dont nous avons parlé.

I

Nature juridique du décret du 20 juillet 1915.

Le dernier de ces décrets (celui du 20 juillet 1915) est intitulé : « Décret portant règlement d'administration publique relatif à la constatation et à l'évaluation des dommages résultant des faits de guerre. »

Ce titre est erroné. Il tend à faire considérer le décret du 20 juillet comme un règlement d'administration publique, alors que la loi du 26 décembre 1914 n'a eu en vue qu'un décret pris en Conseil d'Etat.

La distinction a son importance :

1° Au point de vue de la forme : Pour les règlements

d'administration publique, le Président de la République doit consulter le Conseil d'Etat, réuni en assemblée générale. Pour les décrets pris en Conseil d'Etat, la consultation de la section spécialement compétente est seule nécessaire.

2° Au point de vue du fond : La formule « règlement d'administration publique », insérée dans la loi, signifie, d'après la jurisprudence et la majorité de la doctrine, que le Président de la République est autorisé, par cela même, à exercer le pouvoir législatif par délégation du Parlement, qu'il peut toucher et réglementer des matières réservées au pouvoir législatif. La délégation est limitée : 1° par le texte qui ordonne le règlement ; 2° par ce fait que le règlement doit s'occuper uniquement de la matière traitée par la loi qui l'a prévu.

Lorsque la loi spécifie que le Président de la République rendra un décret pris en Conseil d'Etat, son rôle est différent. Il n'a pas, en principe, la délégation du pouvoir législatif. La loi doit la lui accorder en termes formels et pour certains objets limitativement déterminés.

Dans quel cas nous trouvons-nous ? Evidemment dans le second, si on s'en tient aux termes très nets de la loi du 26 décembre 1914. Or, cette loi n'autorise pas le Président de la République à exercer le pouvoir législatif. Elle lui prescrit de régler deux points : la procédure de la constatation des dommages et le fonctionnement des Commissions d'évaluation. Cette mission rentre bien dans les attributions naturelles du pouvoir exécutif et ne confère pas au Président le droit d'aborder les questions législatives.

Le décret du 20 juillet est-il toujours resté dans ces limites ? N'a-t-il pas empiété sur le domaine du Parlement ? On l'a soutenu, dans de multiples critiques, formulées contre le décret du 4 février, dont les dispositions ne diffèrent guère de celles du décret du 20 juillet.

Nous n'admettons pas la plupart de ces critiques. Leurs auteurs, selon nous, semblent s'en tenir un peu trop à la lettre de la loi, en rejetant comme illégale toute mesure ne répondant pas exactement à l'expression : « régler la procédure et la constatation des dommages ».

Nous nous rallions ici encore à l'avis de la Commission supérieure. Vu les circonstances et l'urgence de la question, elle estime que le décret a suffisamment respecté l'esprit de la loi de 1914, en évitant de formuler des dispositions relatives au règlement des indemnités (1).

II

Légalité des règles relatives à l'organisation et au rôle des organes d'évaluation.

En premier lieu, on a reproché au décret de s'être occupé de l'organisation, du rôle et des attributions de la Commission supérieure et des Commissions régionales. En conséquence, les articles 4, 7, 9, 10, 15, 16, 17 seraient illégaux pour tout ou partie, en ce qu'ils règlent des matières étrangères à la procédure et au fonctionnement des Commissions.

(1) Voir Hébrard de Villeneuve, *Rapport général*, p. 3.

Nous ne pensons pas qu'il faille se rallier à cette doctrine. D'abord, les questions d'organisation appartiennent d'office au pouvoir réglementaire. Il faudrait une disposition formelle de la loi pour créer une exception à cette règle. Or, cette disposition restrictive n'existe pas ici. Ensuite, lorsque la loi parle du « fonctionnement », n'entend-elle pas englober dans cette expression l'organisation des Commissions ? On l'a nié, en prétendant qu'on ne pouvait supposer, de la part des rédacteurs du décret, une impropriété aussi grave. Mais nous avons eu le regret de constater que le décret ne s'exprimait pas toujours en termes précis, témoin l'erreur que nous avons relevée dans le titre même de ce document. D'ailleurs, si le législateur n'avait pas implicitement autorisé l'organisation, par décret, des Commissions, il aurait voté la loi promise par l'alinéa 1^{er} du paragraphe 3 de la loi du 26 décembre 1914, avant de laisser publier et appliquer le décret du 20 juillet 1915. Puisqu'il n'en a rien fait, comment les Commissions auraient-elles pu fonctionner, si ce décret ne les avait pas organisées ?

III

Légalité de l'obligation pour les intéressés de déclarer s'ils ont reçu ou non une indemnité préalable.

On prétend également que le décret est sorti des limites qui lui ont été assignées en obligeant les intéressés à mentionner, dans leurs demandes, la cause et le montant

des indemnités qu'ils ont pu avoir touchées antérieurement. Ce n'est pas là, répète-t-on, une règle relative au fonctionnement des Commissions, ni à la procédure de constatation des dommages. De plus, cette indication est de nature à influencer sur la fixation de l'indemnité, en incitant les Commissions à déduire les sommes déclarées du montant des dommages constatés.

Nous avouons ne pas très bien saisir le sens de cette double objection. Les indemnités antérieures des sinistrés ne peuvent être que de deux sortes : Ou bien, elles répondent à des dommages prévus par des lois spéciales, telle la loi de 1877 sur les réquisitions. Ou bien, les sinistrés auront touché une certaine somme d'argent, en vertu de l'alinéa 2 du paragraphe 3 de la loi du 26 décembre 1914, qui ouvre un crédit de 300 millions « pour subvenir aux besoins les plus pressés ».

Dans le premier cas, il était indispensable que les réclamants fissent la déclaration de la somme touchée et indiquassent la cause de l'indemnité reçue. Les Commissions n'auront plus à s'occuper des dommages ainsi réparés ; elles ne sont pas compétentes pour leur évaluation, puisque la loi sur les réquisitions a pu être observée, et qu'en fait, on a abouti. Cela intéresse donc le fonctionnement même des Commissions. Dans le second cas, que se passera-t-il ? Les Commissions apprécieront l'ensemble des dommages, comme si aucune indemnité n'avait été perçue. Elles indiqueront, en regard de leur évaluation, la somme d'argent déjà reçue par le réclamant. Cette men-

tion ne servira qu'à l'époque du règlement définitif. Alors seulement, la somme déjà touchée sera imputée sur l'indemnité du sinistré. Nous ne voyons pas en quoi la disposition de l'article 3 modifie l'évaluation des dommages, ni comment elle préjuge les conditions d'exercice du droit à réparation. S'il en était autrement, il faudrait renoncer à toute distribution, sous forme d'acomptes, du crédit de 300 millions voté par le Parlement, et provoquer l'annulation de ce crédit.

IV

Légalité de l'interdiction d'évaluer le préjudice résultant de la cessation d'un commerce ou d'une industrie.

Selon l'article 7 du décret, le préjudice résultant de l'interruption d'un commerce ou d'une industrie ne comptera pas dans les éléments d'évaluation et ne donnera pas lieu à indemnité. Ici encore, dit-on, le décret excède sa compétence. Il statue sur les bases de l'indemnité, au lieu de s'en tenir à la constatation des dommages et au fonctionnement des Commissions. Il détermine une des conditions de l'exercice du droit à la réparation et empiète sur la loi à intervenir.

On peut répondre facilement à cette argumentation. L'article 7 (nous l'avons déjà fait remarquer) ne fait qu'interdire l'évaluation d'un dommage indirect. C'est une application du principe sur lequel nous avons longuement insisté, à savoir que la loi du 26 décembre 1914,

malgré la généralité de ses termes, n'autorise pas l'évaluation des dommages indirects. On ne saurait donc reprocher au décret d'être illégal quand il soumet un cas particulier à une règle déduite de l'interprétation de la loi.

V

Légalité du Titre II du décret du 20 juillet.

L'article 15 du décret du 4 février 1915 renvoyait à un règlement d'administration publique spécial « pour fixer les conditions dans lesquelles il sera procédé à l'évaluation des dommages causés aux départements, aux communes et aux établissements publics ». Or, dit-on, un décret ne peut renvoyer à un règlement d'administration publique et déléguer le pouvoir législatif au Chef de l'Etat. Cependant, ce règlement a été pris, et il constitue le titre II du nouveau décret du 20 juillet 1915. Est-il illégal ?

Nous ne le pensons pas, car l'alinéa 3 de l'article 12 de la loi du 26 décembre 1914 est général, et, en invitant le Conseil d'Etat à préparer un décret pour fixer la procédure de la constatation des dommages et le fonctionnement des Commissions, il vise aussi bien, semble-t-il, les dommages causés aux biens des départements, communes et établissements publics que ceux causés aux biens des particuliers. On peut donc considérer cette partie du décret comme établie en vertu de la loi de 1914, comme légale, par conséquent.

VI

Illégalité des dispositions relatives au serment.

L'article 6 autorise les Commissions « à inviter le postulant à affirmer sous serment la réalité du dommage ». Cette règle concerne évidemment la procédure de constatation des dommages et, en cela, elle reste dans les limites tracées par la loi de 1914. Mais les circulaires ministérielles ont beau ne voir là qu'un moyen d'information ne liant pas les Commissions (1) ; une disposition aussi grosse de conséquences peut-elle être édictée par un décret ?

En somme, les Commissions reçoivent, d'un simple règlement, un pouvoir qui est accordé aux Tribunaux ordinaires par les articles 1366 et suivants du Code civil. Encore, la loi limite-t-elle l'exercice de ce pouvoir. Le serment supplétoire ne peut être déféré qu'au cours d'un procès, devant une juridiction, et sous certaines conditions prévues aux articles 1367 et 1369 du Code civil.

Ces conditions, imposées par la loi, devront-elles, pourront-elles même être remplies en notre matière ? Le décret n'y fait pas allusion, et pour cause : ni la nature juridique des Commissions, qui n'ont aucun caractère juridictionnel, ni leurs fonctions, qui n'ont rien de contentieux, ne se prêtent aux conditions du serment, tel que la loi l'a organisé. Personne ne songe à assimiler la situa-

(1) Voir Circ. min. du 8 septembre 1915.

tion du sinistré, réclamant l'évaluation de dommages de guerre, à celle d'un créancier en procès avec son débiteur. Il est d'ailleurs impossible, nous le verrons, de considérer les Commissions comme de véritables juridictions. Le décret ne pouvait pas leur attribuer ce caractère, car il n'y a de juridictions que celles instituées par la loi, et un règlement administratif ne saurait déroger à l'ordre légal des juridictions. C'est donc à tort qu'ont été rédigées les dispositions de l'article 6 relatives au serment.

Cet article ajoute « qu'en cas de fraude, le procès-verbal de la Commission est transmis au procureur de la République, pour qu'il soit procédé, s'il y a lieu, à des poursuites correctionnelles ».

Il y a là un empiétement certain sur le domaine législatif. La règle *Nulla poena sine lege* et le principe de non extension des textes criminels, qui en est la conséquence, s'opposent formellement à l'application de l'article 366 du Code pénal à l'espèce visée. Cet article punit bien le faux serment. Mais il n'y a de faux serment que le serment prêté dolosivement en justice.

Que si les rédacteurs du décret ont entendu, par la disposition transcrite, mettre seulement le Parquet à même de poursuivre le crime de faux, ou le délit de tentative d'escroquerie, pouvant résulter d'une fausse déclaration non assortie du serment, ils auraient dû s'en expliquer formellement et ne pas laisser place à l'équivoque. Dans l'état du texte, il semble bien que c'est le serment institué par le décret qui est menacé de sanctions

correctionnelles, en cas de prestation frauduleuse. S'il en était ainsi, le décret du 20 juillet aurait créé abusivement un délit nouveau.

En somme, à part les réserves que nous venons de formuler, nous estimons que l'Administration n'a pas outrepassé ses droits dans l'ensemble des dispositions du décret du 20 juillet 1915.

CHAPITRE II

CRITIQUE GÉNÉRALE DE L'ORGANISATION ÉTABLIE PAR LA RÉGLEMENTATION EN VIGUEUR

Après avoir examiné la légalité des dispositions du décret, voyons si elles sont satisfaisantes au point de vue pratique.

Pour répondre au vœu du Parlement, le décret devait établir une réglementation sauvegardant l'intérêt de l'Etat et celui des victimes de la guerre, et assurant le respect de leurs droits respectifs. Y a-t-il réussi ?

Le décret a institué, nous l'avons vu, trois sortes de Commissions : une Commission cantonale, qui évalue en premier ressort, une Commission départementale, qui statue au second degré, et une Commission supérieure, qui assure l'observation des principes et s'efforce d'obtenir l'uniformité dans les taux et méthodes d'évaluation.

I

Critique de la composition des Commissions.

A. — *Commissions régionales* (1).

a) *Magistrats présidents*. — L'idée de la présidence des

(1) Nous comprenons sous cette rubrique les Commissions canto-

Commissions par des magistrats est excellente. Leur expérience des procès entre créanciers et débiteurs, leur habitude des procédures exactes seront d'un grand secours à ces assemblées et présenteront de sérieuses garanties en ce qui touche la régularité et l'impartialité de leurs travaux.

b) *Délégué du Ministre des Finances.* — Il est tout naturel que l'Etat soit représenté par un délégué du Ministre des Finances. Il sauvegardera l'intérêt financier, si l'on veut, le patrimoine du débiteur de l'indemnité. Ce fonctionnaire, s'il est bien choisi, sera un précieux auxiliaire. Il pourra utilement défendre l'Etat contre des évaluations excessives.

c) *Délégué du Ministre de l'Intérieur.* — Nous n'envisageons pas avec la même faveur le délégué du Ministre de l'Intérieur, s'il est puisé dans le personnel de l'Administration proprement dite. Les fonctionnaires qui pourraient être ainsi désignés n'auraient aucune compétence spéciale pour trancher des affaires du genre de celles soumises aux Commissions. Leur présence constituerait en outre un danger. Ils seraient, comme on l'a dit, les représentants du plus politique des Ministres. Les affaires dont ils s'occupent sont toujours d'ordre politique. On pourrait donc craindre qu'ils n'introduisissent, au sein des Commissions, un esprit et des mobiles ne répondant pas au seul sentiment de la justice et de l'équité. Cette crainte s'atténue

nales et les Commissions départementales d'évaluation des dommages de guerre.

nue si l'on considère la liberté laissée au Ministre dans le choix de ses délégués et la façon dont il en use.

En fait, le Ministre a pris ses délégués dans tous les Ministères, notamment dans les services dépendant du Ministère de l'Agriculture. Il a choisi souvent le directeur départemental des services agricoles, fournissant ainsi, aux Commissions chargées d'évaluer des dommages agricoles, un collaborateur compétent muni des plus précieuses indications.

Sans doute, le délégué du Ministre des Finances suffirait à représenter l'Etat dans les Commissions. Mais le délégué du Ministre de l'Intérieur n'est pas inutile, si, en dehors de toute préoccupation politique, il est désigné judicieusement parmi les fonctionnaires expérimentés des Ministères en contact avec le patrimoine national.

d) *Personnes chargées de représenter les sinistrés.* — Le décret a cru devoir adjoindre aux Commissions des membres choisis par les élus des départements et des communes. C'est donc le suffrage universel indirect qui est chargé de procurer des garanties aux victimes de la guerre.

Nous considérons ce système comme fâcheux ; il repose sur l'illusion qui associe l'idée de représentation à l'idée d'élection. Assurément, les élus du suffrage universel représentent la majorité de leurs électeurs, en ce qui concerne l'orientation à donner au Gouvernement, à l'administration d'une circonscription, c'est-à-dire en ce qui touche le point de vue politique. Mais quand il s'agit de questions aussi personnelles que celles soulevées par

les évaluations de dommages, les délégués des maires et des Conseils élus ne sauraient représenter les sinistrés. Ils ne sont pas suffisamment renseignés à cet effet, et le rôle qu'on veut leur faire jouer ne rentre pas dans les attributions que les suffrages par eux recueillis ont entendu leur conférer.

Aussi bien est-il à redouter que les délégués du suffrage universel ne se détachent pas complètement de leurs opinions politiques et n'oublient qu'imparfaitement leurs rancunes et leurs amitiés. Il eût donc été préférable de ne pas introduire au sein des Commissions des représentants élus par les élus des sinistrés.

Pour donner aux victimes de la guerre de réelles garanties, il faudrait avoir recours à des hommes que désignerait plus particulièrement leur profession. Un seul délégué suffirait dans chaque Commission, si le législateur avait soin de choisir le personnage répondant le mieux au vœu des intéressés et à la nature de la mission à remplir. Plusieurs propositions ont été faites à ce sujet. On a pensé aux notaires qui semblent en effet présenter des aptitudes suffisantes au point de vue de la compétence et de l'impartialité.

B. — *Commission supérieure.*

Tous ses membres sont nommés par le Ministre de l'Intérieur. Les intérêts des sinistrés ne sont donc pas représentés. Ensuite, on a dû multiplier les membres de

cette assemblée, en présence du travail considérable qu'elle aura à fournir, ce qui est également fâcheux, car son œuvre manquera forcément d'unité. Mais pour réduire le nombre des commissaires, il faudrait restreindre leur rôle à l'examen de l'observation des dispositions réglementaires. Cette réforme est à l'étude.

II

De la nature juridique des Commissions. — Du recours des sinistrés contre leurs décisions.

En admettant que la composition des Commissions fût acceptable, n'y aurait-il plus rien à désirer ?

Que sont, au point de vue de leur nature juridique, les Commissions ? Ce ne sont pas des juridictions : nous avons dit déjà pourquoi le décret n'aurait pu leur donner ce caractère, sans commettre une illégalité. De plus, leur composition et leur mode de fonctionnement, tels que nous les avons exposés, excluent toute comparaison avec un Tribunal.

Elles ne jouent pas non plus le rôle d'arbitres. En effet, l'arbitre représente les parties, il est même désigné directement par elles. Or, si les délégués de l'Etat dans les Commissions répondent à peu près à cette définition, il n'en est pas de même pour les délégués des maires et des Conseils municipaux, qui sont censés représenter les sinistrés. Quant au magistrat président, il peut encore moins être considéré comme une sorte de surarbitre, puisqu'il

est nommé en dehors des parties intéressées, et échappe complètement à leur choix.

On ne peut guère non plus comparer les Commissions à des experts, appelés à donner leur avis sur une difficulté technique spéciale.

Les Commissions semblent bien plutôt être « de simples commissions administratives, comme il y en a tant, chargées de recueillir les renseignements dont l'Administration a besoin » (1).

Ici, les renseignements consistent dans la constatation et l'évaluation des dommages causés par la guerre. Mais, en l'espèce, c'est l'Etat qui est débiteur, et c'est lui qui est chargé d'assurer la fixation de sa propre dette. Il est donc nécessaire d'entourer l'opération de garanties sérieuses pour les créanciers.

Dès lors, les décisions des Commissions devraient être susceptibles de recours. Ce recours n'appartiendrait pas à l'Etat : c'est en son nom qu'ont été organisées les Commissions. Elles formulent leur avis et décident en son nom. L'Etat ne peut s'en prendre qu'à lui, s'il est mécontent du résultat de leurs travaux. Il en est tout autrement des sinistrés, créanciers de l'Etat. Même s'ils trouvent dans la composition des Commissions, fonctionnant au nom de l'Etat, de sérieuses garanties, on ne saurait les obliger à accepter, sans appel, des évaluations faites au nom de leur débiteur. Ils devraient avoir un recours contentieux contre les décisions des Commissions.

(1) Voir Félix Moreau, *op. cit.*, p. 9.

Le décret du 20 juillet n'en dit mot. Il semble donc leur refuser ce recours. Comment existerait-il de plein droit ? Sous quelle forme s'exercerait-il ? Devant quel Tribunal serait-il porté ? Rien dans la législation, ni dans la réglementation existante, ne répond à ces questions (1).

Il y a là une lacune grave qui reste à combler.

(1) Voir Félix Moreau, *op. cit.*, p. 19 et suiv. — Voir également Larnaude, *op. cit.*, p. 12 et suiv.

CHAPITRE III

FONCTIONNEMENT DES COMMISSIONS. — CRITIQUES DE DÉTAIL RÉSULTANT DES DIFFICULTÉS D'EXÉCUTION DE LA RÉGLEMENTATION EN VIGUEUR

Nous allons maintenant essayer de mettre en lumière quelques-unes des difficultés rencontrées par les Commissions d'évaluation, au cours de leur fonctionnement, et signaler les réformes susceptibles de les aplanir.

Nous envisagerons successivement dans six articles :

I. — Les vices de la réglementation, en ce qui touche les dommages prévus par la loi de 1877 sur les réquisitions, au cas où les victimes n'ont pu satisfaire aux exigences de cette loi.

II. — L'interdiction de prendre un mandataire pour le dépôt des réclamations ;

Les questions relatives à l'audition des sinistrés.

III. — L'omission des exploitations agricoles dans l'énumération de l'article 3, § 6 du décret ;

La question d'évocation à laquelle cette omission peut donner lieu.

IV. — L'inutilité d'un recours devant la Commission départementale, en présence de son pouvoir général de révision ;

L'inopportunité de trois évaluations successives.

V. — Les vices et lacunes de la réglementation, en ce qui touche les délais à observer par les Commissions départementales, la communication des procédures au président, l'examen préalable et la mise en état des dossiers.

VI. — L'exagération de la réglementation concernant les états récapitulatifs.

I

Dommages causés par les Réquisitions militaires. — Inobservation de la loi de 1877. — Vices de la Réglementation.

L'article 2 du titre 1^{er} (Dommages aux biens des particuliers) excepte des dommages matériels résultant de faits de guerre, dont la constatation et l'évaluation ont lieu dans les conditions prévues au décret, « les dégâts et dommages occasionnés par les troupes françaises ou alliées dans leurs logements ou cantonnements, et qui sont régis, en ce qui concerne leur constatation et leur réparation, par des dispositions spéciales de lois ou règlements en matière de réquisitions militaires, notamment par la loi du 3 juillet 1877 et les décrets du 2 août 1877 et 27 décembre 1914 ».

L'exception est formelle, et le texte est précis. Mais si l'on se reporte aux cas prévus par les décrets du 2 août 1877 et du 27 décembre 1914, on s'aperçoit tout de suite que ces cas sont spéciaux, limitativement déterminés, et

qu'un grand nombre d'autres cas ayant pu se présenter ne sont pas visés aux règlements en matière de réquisitions.

Résumons-en les principales prescriptions :

« En temps de guerre et en cas de départ inopiné des troupes logées chez l'habitant, si aucun officier n'a été laissé en arrière pour recevoir les réclamations, tout individu qui croit avoir à se plaindre de dégâts commis par les soldats logés ou cantonnés chez lui, et qui n'a pu faire sa réclamation avant le départ de la troupe, porte sa plainte au juge de paix ou, à défaut, au maire de la commune. Cette plainte doit être remise, pour les communes situées dans la zone de l'intérieur, moins de trois heures, et pour les communes situées dans la zone des armées, moins de douze heures après le départ de la troupe. »

Procès-verbal est dressé par le magistrat saisi et remis à l'intéressé pour faire valoir ses droits (1).

On conçoit que, dans la campagne de 1914, et après les batailles de la Marne, de l'Aisne et de l'Yser, les exigences de cet article aient paru excessives. La brièveté des délais accordés n'était pas en fonction de l'émotion soulevée ni du trouble apporté dans les communes, soit par la présence ou l'approche de l'ennemi, soit par l'avance, la retraite, ou même le passage continu et prolongé des troupes françaises ou alliées. Les habitants, préoccupés par les événements du front et par le mouvement des armées, avaient

(1) Voir décret du 2 août 1877, art. 29.

à peine eu le temps de se rendre compte des dégâts dont ils étaient victimes, que déjà le délai accordé pour les signaler était expiré.

Le décret du 27 décembre 1914 a corrigé ou plutôt limité cette rigueur. « A titre provisoire, et pendant la durée de la guerre actuelle, dans les communes ayant été occupées par l'ennemi ou évacuées à son approche, lorsqu'il n'aura pas été possible d'observer les prescriptions du paragraphe 2 de l'article 29 du décret du 2 août 1877, la constatation des dégâts occasionnés par le logement ou le cantonnement des troupes françaises ou alliées chez l'habitant sera opérée dans les conditions prévues audit décret, sans que puisse être opposée aux intéressés l'expiration des délais fixés par l'article 29 précité.... » La fin indique les nouveaux délais accordés aux évacués et aux habitants qui, malgré l'occupation, sont restés dans la commune (1).

Si le décret de 1914, au lieu de s'en tenir aux deux cas d'occupation ennemie et d'évacuation par ordre, avait envisagé les circonstances multiples (maladie, absence justifiée, contrainte physique ou morale, défaut de témoins, difficultés de constat ou d'évaluation, etc...) où les délais du décret de 1877 sont insuffisants, on comprendrait la restriction impérative du décret du 20 juillet 1915. Mais il n'en est pas ainsi, et les délais de trois et douze heures continuent à être opposés à tous ceux qui veulent suivre la procédure prescrite en matière de réquisitions,

(1) Voir décret du 27 décembre 1914, art. 2.

s'ils n'ont pas été chassés de leurs demeures par l'ennemi ou par l'autorité française.

Cette situation a été signalée à l'Administration par les préfets. Mais, pour y remédier, au lieu de provoquer le remaniement du texte de l'article 2 par la substitution des mots « dans les cas où ils sont régis » aux mots « et qui sont régis », ce qui eût permis aux intéressés de saisir valablement, dans tous les cas non prévus aux règlements en matière de réquisition, les Commissions d'évaluation, le Ministère de l'Intérieur a préféré corriger le décret par voie de circulaires, et il l'a fait abusivement, en demandant aux Commissions d'apprécier, dans toutes les hypothèses, la possibilité ou l'impossibilité où se seraient trouvés les sinistrés de se conformer à la loi de 1877 et aux décrets subséquents.

La circulaire du Ministre de l'Intérieur du 19 mars 1915 s'exprime ainsi (1) : « Il est bien entendu que, lorsque les formalités et délais du décret du 27 décembre 1914 n'auront pas pu être observés par les intéressés, et que ceux-ci n'auront pas pu user du droit qui leur est conféré par la loi de 1877 et les décrets subséquents, leur réclamation devra être admise au bénéfice de la présente procédure », c'est-à-dire de la procédure en matière de dommages de guerre.

La circulaire du 26 avril 1915 (Instructions pour les Commissions d'évaluation) reproduit cette indication, et

(1). Voir p. 3.

la fait suivre de la conclusion nécessaire : « Les Commissions devront donc examiner leurs déclarations, et procéder à la constatation et à l'évaluation des dommages allégués par les réclamants. » (1)

Enfin le rapport général sur les méthodes d'évaluation, présenté le 27 mai 1915 à la Commission supérieure par M. Hébrard de Villeneuve, comprend au nombre des dommages qui résultent des faits de guerre, « les réquisitions dans les cas visés par les circulaires » précitées (2).

Cette abrogation partielle, par voie de circulaires ou de rapport, d'un texte de décret intitulé « Règlement d'administration publique » au *Journal officiel*, ne s'impose évidemment à personne. Elle a, dès lors, l'inconvénient grave de diviser les Commissions, qui se montreront plus ou moins faciles, non seulement à l'accepter dans son principe, mais encore à en faire l'application. On y sera plus ou moins rigoureux dans l'appréciation des causes d'impossibilité de se conformer à la procédure en matière de réquisitions, et le sinistré d'un canton verra sa demande accueillie, quand celui du canton voisin la verra déclarée irrecevable, dans des circonstances identiques.

Assurément, cette diversité pourra être effacée par les Commissions départementales. Mais est-on bien sûr que celles-ci, présidées par des conseillers de Cour d'appel, fondent leurs décisions sur des circulaires plutôt que sur

(1) Voir p. 5, *in fine* et 6.

(2) Voir p. 4.

un décret, et unifient les avis des Commissions cantonales dans le sens désiré par l'Administration ?

Le remède risque donc d'être inefficace. La lacune subsiste. Elle ne saurait être utilement comblée que par la modification des termes du décret. Nous ne voyons, d'ailleurs, aucun inconvénient à ce que le bénéfice de la procédure en matière de dommages de guerre ne soit pas étendu aux cas spéciaux régis par le décret de 1914. Les formalités exigées sont particulièrement simples, et les nouveaux délais sont assez longs et ont un point de départ suffisamment reculé pour être, en tout état de cause, observés. Les Commissions sont suffisamment chargées pour ne pas avoir à connaître de réclamations dont les règlements en vigueur soumettent l'examen à d'autres juridictions (1).

II

Du Dépôt des Demandes. Mandataires quelconques interdits.

Audition des sinistrés. Difficultés d'exécution.

L'article 3, § 3, du décret du 20 juillet 1915 dispose que le dépôt de la réclamation pour dommages de guerre

(1) Le projet de loi élaboré par la Commission de la Chambre des députés s'exprime ainsi (art. 2) : « Sont considérés comme dommages résultant des faits de guerre : ... 2° tous les dommages causés par les armées françaises ou alliées soit en raison..... de la réquisition, du logement, du cantonnement, des dégâts commis dans les communes évacuées, le réclamant conservant toujours la faculté d'user par préférence des dispositions des lois du 10 juillet 1791, du 3 juillet 1877 et du décret du 2 août 1877, de la loi du 25 novembre 1886 et du décret du 27 décembre 1914. »

devra être effectué, sauf empêchement justifié, dans un délai d'un mois à partir de la date fixée par l'arrêté préfectoral pris en vertu du paragraphe 1 du même article, par la personne même victime du dommage, ou, si elle est incapable, par son représentant légal (1).

Cet article modifie sur deux points l'article 2, § 2, du décret du 4 février 1915 qui avait le même objet (2) : le délai de quinzaine a été porté à un mois ; en outre, le dépôt de la demande, au lieu d'être effectué facultativement par les intéressés ou, en leur nom, par le maire ou par toute autre personne à laquelle la Commission reconnaîtrait qualité, doit être fait par les intéressés eux-mêmes, s'ils sont capables, à l'exclusion de tout mandataire.

N'insistons pas sur la prolongation du délai de dépôt. Elle s'imposait, par cela même que beaucoup de sinistrés sont absents, à raison de leur mobilisation ou d'une évacuation préalable aux dommages subis. On peut même dire qu'elle est insuffisante en cas d'absence légitime, que le décret aurait pu distinguer entre présents et absents, et accorder plus d'un mois aux absents.

L'inconvénient de cette lacune est d'ailleurs atténué par le dernier paragraphe de l'article 3, qui permet au préfet de prendre un arrêté fixant l'époque où la Commission cantonale se réunira pour examiner les demandes qui, pour raisons valables, n'auraient pu être remises dans le

(1) Voir décret du 20 juillet 1915, art. 3, § 3.

(2) Voir décret du 4 février 1915, art. 2, § 2.

délai prévu (1). Nul doute que l'absence justifiée par le service militaire ou par l'évacuation ne soit comprise dans les excuses.

La seconde modification (suppression de tout mandataire autre que le représentant légal de l'incapable) s'imposait moins. Elle ne va pas sans de sérieuses résistances. Il nous est rapporté que presque toutes les Commissions cantonales ont passé outre à la prohibition implicite du nouveau texte, au moins en ce qui concerne une catégorie particulière de signataires des réclamations, à savoir les femmes des mobilisés. Pourquoi cette violation voulue du décret, et comment la justifier ?

C'est, à n'en pas douter, la crainte d'une immixtion d'agents d'affaires peu honorables dans les procédures engagées en matière de dommages de guerre, qui a poussé les rédacteurs du décret à interdire toute procuration. On avait vu, dans les instances relatives aux accidents du travail, des gens indéliçats s'imposer comme intermédiaires entre le patron, l'assureur et l'ouvrier, avec une insolente indiscrétion, et trop souvent, par des conventions arrachées à la misère, grâce à l'offre de quelques pièces d'or, ou à la persuasion de chimériques espoirs, réduire à néant la modeste pension accordée par les Tribunaux aux sinistrés.

Ces souvenirs ont leur valeur. Il n'en fallait pas tirer un argument absolu à l'encontre de toute représentation,

(1) Voir décret du 20 juillet 1915, art. 3, *in fine*.

quelle qu'elle dût être, dans la poursuite des indemnités pour dommages de guerre. On eût pu continuer à donner au maire, et à toute autre personne qui, dans une intention louable, aurait voulu accepter mandat, ou même se constituer gérant d'affaires de la victime, la faculté de déposer la déclaration. Il suffisait de laisser les Commissions juges de cette intention, comme l'avait fait le décret du 4 février.

Dans aucun cas, l'hypothèse envisagée par la circulaire ministérielle du 1^{er} septembre 1915 ne pouvait se réaliser. « On a craint, dit ce document, que l'intéressé, s'il n'était pas satisfait de l'évaluation, pût se plaindre ultérieurement de ce que ses droits aient été mal exposés et mal défendus. » (1) Or, de deux choses l'une : ou il existait un mandat, et le demandeur ayant lui-même choisi son représentant ne pouvait s'en prendre qu'à lui-même de son mauvais choix ; ou l'on était en présence d'une gestion d'affaires, et la non ratification du même demandeur remettait tout en question.

Visiblement gênées par le nouvel article 3, quand le sinistré était empêché, surtout quand il était mobilisé, les Commissions, s'inspirant de l'ancien article 2, ont validé les réclamations signées des femmes des mobilisés.

Cette solution d'équité, maintenue par les Commissions départementales (2), ne trouvera peut-être pas grâce de-

(1) Voir p. 1, col. 1, sous art. 3, § 3.

(2) *Sic* : Commissions départementales de l'Aube, de Meurthe-et-Moselle et de la Meuse.

vant la Commission supérieure. On lui chercherait vainement une base légale. Sans doute, le plus souvent, la femme du mobilisé est, au même titre que celui-ci, et pour une part égale, victime du dommage. Dans nos campagnes du Nord et de l'Est, le régime de la communauté légale domine dans les associations conjugales. A cet égard, la femme peut déposer la demande en la limitant à son préjudice personnel. Elle le peut sans autorisation maritale, puisqu'elle se borne à prendre une mesure conservatoire de ses droits. Elle le peut aussi sans procuration, puisqu'elle agit pour son compte. Mais si, dépassant la limite de son appauvrissement propre, elle ajoute à sa demande le montant de la perte éprouvée par son mari, elle agit, partiellement au moins, pour le compte d'autrui, soit comme gérante d'affaires, soit comme mandataire tacite, et va, dès lors, à l'encontre des prohibitions du décret. Le mandat ne saurait, en effet, avoir pour objet l'accomplissement d'un acte qui, d'après la loi, doit être personnellement perpétré par une partie à l'exclusion de toute autre (1).

Pareillement la gestion d'affaires de la femme ne pourrait être ratifiée valablement. Elle constituerait, s'il en était autrement, un procédé trop commode pour tourner l'interdiction du texte nouveau.

Mais un décret s'impose-t-il comme une loi, quand il prohibe ce que la loi permet en principe, et sauf excep-

(1) Voir G. Baudry-Lacantinerie et A. Wahl, *Traité de Droit civil, Du mandat*, 443.

tions limitativement formulées par elle ? C'est peut-être derrière cette considération que pourraient se retrancher les Commissions qui ont, de propos délibéré, fait échec à la disposition un peu inconsidérée du nouvel article 3 du décret (1).

Il faut rattacher à cette prohibition des mandataires, pour le dépôt de la réclamation, la restriction apportée par le décret du 20 juillet 1915 à l'audition, par les Commissions, de personnes étrangères amenées devant elles par les intéressés pour y défendre leurs droits.

Le décret du 4 février était muet sur ce point ; mais les circulaires ministérielles du 19 mars 1915 (2) et du 26 avril suivant (3) reconnaissent aux victimes du dommage le droit de se faire représenter devant les Commissions par un parent ou par un habitant sinistré de la commune.

Ces instructions ont été modifiées, et la circulaire du 1^{er} septembre 1915 s'exprime ainsi : « Désormais les seules personnes que la Commission peut entendre sont, en dehors du maire de la commune sinistrée, celles qui ont été habituellement chargées des intérêts du réclamant. » (4) Ce sont les termes mêmes de l'article 6, §§ 5 et 6, du nou-

(1) En principe, tous les actes juridiques licites peuvent faire l'objet d'un mandat. Les exceptions sont limitativement formulées par la loi. — Voir art. 121 et 877 C. proc. civ., 238 et 307 C. civ. — Voir également : G. Baudry-Lacantinerie et A. Wahl, *op. cit.*, 441, 442.

(2) Voir p. 7.

(3) Voir p. 3.

(4) Voir p. 1, col. 3, sous art. 6

veau décret. Là encore, l'Administration et le Conseil d'Etat ont voulu écarter les agents suspects, dont le concours et l'intervention ne se seraient manifestés qu'à l'occasion du dommage allégué.

Nous ne croyons pas que l'addition faite à l'ancien texte soit très heureuse. On eût pu, semble-t-il, trouver une formule qui se rapprochât de celle adoptée par le décret du 4 février, pour le dépôt des déclarations, c'est-à-dire admettre à audition toute personne à qui la Commission reconnaîtrait sinon qualité, du moins intérêt à être entendue, notamment les parents, les amis, les voisins de la victime. D'une part, en effet, il est bien difficile de vérifier, comme le prescrit la circulaire du 1^{er} septembre 1915 (1), si les personnes dont le sinistré réclame l'appui remplissent les conditions imposées par le décret. D'autre part, il est dangereux de limiter ainsi les sources de renseignements, les concours qui sont offerts aux Commissions, en dehors de toute initiative de leur part.

Qu'on leur donne donc la faculté, sans leur en imposer l'obligation, d'entendre toutes les personnes, quelles qu'elles soient, appelées ou amenées par les sinistrés, et qu'il leur soit loisible d'apprécier souverainement si la comparution de ces personnes est ou non de nature à faciliter leur tâche. Les Commissions sauront se débarrasser des intermédiaires fâcheux et indésirables. L'arme

(1) Voir p. 1, col. 3, sous art. 6.

qu'on leur fournit pour y parvenir est, en vérité, plus gênante qu'utile.

Une question s'est posée devant les Commissions départementales, au sujet du paragraphe 3 de l'article 6 du décret, lequel est ainsi conçu : « L'auteur de la demande, s'il le désire, ou si la Commission le juge nécessaire, est entendu par elle. »

Le réclamant a le droit incontestable d'être entendu. Il suffit qu'il ait revendiqué ce droit. Or, les Commissions cantonales n'ont pas toujours mandé devant elles les sinistrés qui avaient demandé à comparaître à leur bureau. Que fera la Commission départementale lors de sa révision générale ? Notre avis est qu'elle devra entendre les victimes qui persistent dans leur intention, déjà manifestée, de fournir des explications orales, et celles qui ont formé des recours. L'absence de demande réitérée et le défaut de recours doivent faire présumer que le sinistré a obtenu satisfaction et couvrir le défaut d'audition devant la Commission du premier degré (1).

III

Extension de compétence des Commissions d'évaluation.

Omission des exploitations agricoles. — Evocation.

Le paragraphe 6 de l'article 3 du décret du 20 janvier 1915 est nouveau. Il indique le lieu de dépôt des demandes

(1) *Sic* : Commissions départementales de l'Aube, de Meurthe-et-Moselle et de la Meuse.

relatives aux dommages causés à des exploitations industrielles ou forestières s'étendant sur plusieurs communes, et, si les communes ne font pas partie du même canton, la Commission à laquelle il appartient de statuer.

Pourquoi ce paragraphe 6, qui remédie à un oubli du décret du 4 février 1915, lequel n'avait pas résolu la question, laisse-t-il subsister cet oubli, en ce qui concerne les exploitations agricoles ? S'il existe une nature d'exploitation qui soit morcelée, et qui s'exerce le plus souvent sur des territoires différents de communes et même de cantons, c'est, à coup sûr, l'exploitation agricole. Nos fermes françaises subissent encore le régime de la petite culture ; elles comprennent une infinité de champs et de prairies, bien rarement cantonnés sur un seul et unique territoire. Or, le paragraphe 6 prévoit cette division pour les exploitations industrielles, qui généralement sont groupées, et pour les exploitations forestières, qui comprennent des pièces de plus grande étendue que les terres, qui sont moins disséminées, par conséquent. Il ne dit rien des exploitations agricoles.

Faut-il suppléer les mots « et agricoles » à son texte, ou bien s'en tenir aux termes employés et à la limitation qu'ils comportent ? Certaines Commissions cantonales ont pris ce dernier parti, et quand des exploitations fermières s'étendaient sur plusieurs territoires communaux, et ces territoires sur plusieurs cantons du département, elles se sont déclarées partiellement incompétentes, évaluant seulement les dégâts causés dans le canton où elles

opéraient, renvoyant la victime du dommage à se pourvoir devant qui de droit pour le surplus. S'il était, à ce moment, trop tard pour saisir la Commission cantonale du lieu du sinistre, soit que celle-ci eût terminé ses travaux, soit que le délai de l'article 3, § 3, fut expiré, le réclamant s'est adressé à la Commission départementale, sollicitant d'elle la constatation et l'évaluation du préjudice total.

Avant de nous demander ce que peut faire, en pareil cas, la Commission départementale, cherchons si l'interprétation donnée par les Commissions cantonales du paragraphe 6 de l'article 3 est soutenable.

D'après la lettre du décret, oui, assurément. D'après son esprit, non. Car le paragraphe 6 ayant été ajouté pour combler une lacune, et cette lacune existant pour les exploitations agricoles, nous l'avons vu, plus spécialement que pour toute autre exploitation, il est présumable, il est même certain que les rédacteurs du nouveau texte ont entendu l'appliquer aux exploitations agricoles. Seulement, ils ont oublié le mot.

Rapprochons l'article 3, § 6, de l'article 7, § 1, qui exclut des éléments à évaluer par les Commissions le préjudice résultant de l'interruption d'une exploitation commerciale, industrielle ou agricole. Bien évidemment ici, l'exploitation forestière a été omise, car on peut la concevoir interrompue par un fait de guerre au même titre que les autres exploitations. Sans doute s'exerce-t-elle d'une façon plutôt discontinuée, à intervalles espacés. Il n'en est pas

moins vrai qu'un aménagement en coupes réglées, par exemple, peut être tout à fait désorganisé par le devancement ou par l'ajournement d'une coupe, soit en raison de la mise en état de défense du bois, soit à cause de percées pratiquées pour démasquer le tir, et à propos de toute autre opération de guerre.

Les différences de rédaction signalées ne paraissent, en quoi que ce soit, justifiées, et il faut attribuer à des omissions regrettables le motif de cette diversité. S'il en est ainsi, le devoir de la Commission départementale n'est guère douteux. Il lui est, en effet, loisible, après avoir infirmé la déclaration d'incompétence, de retenir l'affaire pour le tout, si elle est en état d'être appréciée, ou de la renvoyer, pour la partie non examinée, devant la Commission du premier degré. Si, au contraire, la réclamation n'est ni clairement formulée, ni assortie des pièces justificatives indispensables, la Commission départementale devra obligatoirement la renvoyer à la Commission cantonale, en l'invitant à compléter son examen et son avis⁽¹⁾.

Cette solution semble dictée par l'analogie de la situation qui nous occupe avec celle qui se présente, en droit commun, devant la juridiction de second degré, quand celle du premier degré a rendu un jugement interlocutoire relatif à l'instruction de l'affaire ou un jugement définitif sur un incident, par exemple, sur la compétence. Au lieu de statuer seulement sur l'incident et de laisser le fond

(1) *Sic* : Commissions départementales de l'Aube, de Meurthe-et-Moselle et de la Meuse.

aux premiers juges, la juridiction de second degré peut, si le fond est en état, et si elle infirme, s'emparer de toute l'affaire, et statuer sur l'ensemble par une seule et même décision. Comme elle appelle à elle (*evocat*) tout le procès, on dit alors qu'elle l'évoque (2).

La théorie de l'évocation étant exceptionnelle, puisqu'elle supprime le premier degré de juridiction, il s'ensuit qu'on doit interpréter restrictivement l'article 473 du Code de procédure civile, et exiger toujours la réunion des conditions auxquelles est soumis le droit d'évocation, à savoir l'infirmité de la décision du premier juge et la possibilité de statuer au fond. Il faut ajouter que la juridiction du second degré doit être compétente pour juger le litige. Enfin l'évocation est facultative et ne lie pas le juge du second degré, qui peut toujours renvoyer l'affaire au premier.

Ici, la Commission départementale est bien compétente pour apprécier la demande, puisque son droit de révision s'étend à toutes les décisions des Commissions cantonales du département. Elle doit infirmer l'avis d'incompétence de la Commission cantonale, puisque nous avons admis que le paragraphe 6 de l'article 3 vise implicitement les exploitations agricoles. L'état de la réclamation et celui du dossier indiqueront si l'affaire peut être utilement examinée, et la Commission départementale statuera, en con-

(1) Voir art. 473, C. proc. civ. Voir également : E. Glasson et A. Tissier, *Précis de procédure civile*, t. II, n^o 1024 et suiv.

séquence, d'après les règles qui viennent d'être sommairement rappelées.

On fait à cette opinion une objection tirée des termes de l'article 10 du décret : « La Commission départementale révisé le travail des Commissions cantonales. » Donc il est indispensable que celles-ci aient fait le travail initial. On ne révisé pas ce qui n'existe pas encore. D'ailleurs, ajoute-t-on, le droit d'évocation est une exception aux principes et ne doit pas être étendu. La loi l'accorde aux Cours d'appel (1) ; le décret l'accorde à la Commission supérieure, dans des cas limitativement déterminés (2). Rien ne permet de penser que les Commissions départementales aient le pouvoir d'évoquer.

Nous sommes d'accord sur le caractère exceptionnel de l'évocation, et nous avons, par cela même, soigneusement recherché si les conditions auxquelles est soumis ce droit particulier se trouvent réunies en fait. Si elles le sont, nous n'apercevons pas l'intérêt qu'il y aurait à refuser l'évocation aux Commissions départementales, assimilables, sous bien des rapports, à des juridictions de second degré. Ayant leurs méthodes et leurs taux, elles arriveront nécessairement aux mêmes chiffres d'évaluation, en procédant directement, ou en révisant les chiffres de la Commission cantonale. La situation du réclamant ne sera pas changée. Il aura gagné du temps et diminué ses frais. Aussi bien, est-ce lui généralement qui demande à la Commission

(1) Voir art. 473, C. proc. civ.

(2) Voir décret du 20 juillet 1915, art. 14, § 2.

départementale de décider, et de décider sur le tout. Faut-il opposer à son désir ainsi manifesté la règle qui interdit de renoncer à un degré de juridiction, quand la théorie de l'évocation, appliquée par analogie, permettrait de lui donner satisfaction ? Nous ne le pensons pas ; mais nous sommes d'avis que le texte de l'article 3, § 6, du décret du 20 juillet 1915 doit être, en tout cas, remanié et complété. C'est le seul moyen de mettre fin à la controverse.

IV

Recours devant la Commission départementale. — Pouvoir général de révision. — Inopportunité de trois évaluations successives.

L'article 8 du décret du 20 juillet 1915 invite les maires à faire connaître aux intéressés, par les modes habituels de publication : 1° qu'ils sont admis à prendre connaissance, à la mairie de la commune, de l'état, et à la mairie du chef-lieu de canton, du dossier les concernant ; 2° qu'ils peuvent, le cas échéant, former, dans un délai de quinzaine à partir de l'avis ainsi donné, toute réclamation contre l'évaluation de la Commission cantonale, devant la Commission départementale. Il est dit, d'autre part, à l'article 10, que la Commission départementale d'évaluation, après examen des réclamations des intéressés, révisé le travail des Commissions cantonales, qu'elle statue définitivement, pour chaque demande individuelle, sur la

réalité et la consistance des dommages, qu'elle évalue le préjudice subi par le réclamant.

N'y a-t-il pas double emploi à donner un recours aux sinistrés contre les opérations de la Commission cantonale, et un pouvoir général de révision à la Commission départementale ? De bons esprits l'ont pensé, et quelques présidents se sont demandé si l'article 10, dont la rédaction est vicieuse, impose effectivement, à la Commission départementale, l'obligation de reviser tous les dossiers. Il est bien difficile d'en douter, en présence des termes employés : « Elle statue définitivement pour chaque *demande* individuelle, sur... » Le décret dirait « pour chaque *recours* », s'il en était autrement. Seulement, on a eu le tort d'employer, au début de l'article 16, les expressions « après examen des *réclamations* des intéressés », qui sont équivoques, alors que l'article 8 institue un recours. On peut croire que le mot *réclamation* est synonyme de recours et non de demande. On reste influencé, d'autre part, par l'inutilité du recours, s'il y a révision générale.

Il faut admettre, pour justifier cet apparent double emploi, que l'Administration a voulu appeler l'attention de la Commission départementale, d'une façon spéciale, sur les décisions qui n'auraient pas satisfait les intéressés, en invitant ceux-ci à former et à préciser leur appel. Cette attention est quelque peu disséminée sur la multitude des dossiers. Il est bon qu'elle soit concentrée sur celles des procédures qui ont pu paraître irrégulières ou mal réglées.

Quant à la révision générale, était-il bien utile de l'im-

poser aux Commissions départementales, dans une matière où l'équité doit l'emporter sur la règle ferme ; l'esprit, sur la lettre stricte du décret ? Quand des délégués des sinistrés et de l'Etat, représentant leurs intérêts réciproques, sont tombés d'accord, à la Commission cantonale, sur l'évaluation d'un dommage réel, dûment constaté, que personne ne réclame contre la décision, c'est-à-dire que chacun la trouve équitable, pourquoi réviser ? Dans un but d'unification et de régularisation des procédures, taux, méthodes, etc. ? Mais la diversité s'impose de commune à commune, et non seulement de canton à canton, pour toutes les natures de dommages, notamment pour les dommages agricoles. Il n'est pas jusqu'à la recevabilité des demandes, nous l'avons indiqué en commentant l'article 2, § 2, du décret, qui ne reçoive, de la part des Commissions départementales, des solutions différentes. Il faut ajouter que, pour certaines de ces Commissions, le travail fourni par l'ensemble des Commissions cantonales dont il y aura lieu de réviser les dossiers sera considérable, exigera des années et des années, et n'aboutira que tardivement au grand détriment des sinistrés.

Que penser enfin de la révision universelle réservée à la Commission supérieure, instituée par l'article 14 ? Nous renonçons à envisager l'immensité de cette besogne qui, nécessairement répartie entre de nombreuses mains, manquera d'unité et ira à l'opposé du but qu'on se propose d'atteindre.

Qu'on laisse, si l'on veut, aux Commissions départe-

mentales, le soin de statuer sur les recours, en donnant une plus grande publicité aux décisions des Commissions cantonales, afin de provoquer de plus nombreux appels !

Qu'on laisse également à la Commission supérieure l'examen de l'observation des dispositions réglementaires, sans toutefois lui maintenir le droit de statuer sur la réalité, la consistance et de fixer l'évaluation du dommage, dans les procédures qu'elle aura annulées comme irrégulières (1) ! Mais surtout, qu'on ne fasse pas évaluer trois fois les mêmes sinistres, quand les intéressés et l'Etat sont satisfaits de la première estimation !

V

Délais à observer par les Commissions départementales. —

Transmission, examen et mise en état des procédures. —

Lacunes de la Réglementation.

Les articles 7, § 3, et 11 du décret du 20 juillet prévoient l'achèvement des travaux des Commissions cantonales ou départementales dans le délai d'un mois après la première séance. Nous disons « prévoient » plutôt que « prescrivent », car le texte de chaque article ajoute *sauf empêchement ou autant que possible*. Finalement, il n'y a pas de délai, et il ne pouvait pas y en avoir d'impérativement fixé, puisque le travail des Commissions varie avec le nombre et l'importance des sinistres. Il est à remarquer

(1) Voir décret du 20 juillet 1915, art. 14, § 2.

que dans nos codes eux-mêmes, certains délais sont, comme celui qui nous occupe, des délais d'indication et non de forclusion. Tel est, entre autres, le délai d'un mois (1), dans lequel la Cour de cassation doit statuer sur les pourvois. Personne n'a jamais contesté à la Cour suprême le droit de dépasser ce terme, et personne ne songe à obliger les Commissions à en finir dans le mois. A l'impossible nul n'est tenu.

La difficulté relative à ces textes réside dans la première partie de l'article 11 : « La Commission départementale doit commencer ses opérations huit jours au plus tard après la date à laquelle elle a été saisie des dossiers. » De quels dossiers ? De l'ensemble ou d'une partie ? De l'ensemble ; mais alors les Commissions départementales ne fonctionneraient qu'après la fin de la guerre, car la poursuite de la campagne, offensive ou défensive, entraînera toujours des dégâts nouveaux, à la constatation desquels pourvoieront les arrêtés préfectoraux prévus au paragraphe 8 de l'article 3. Sans même envisager cette hypothèse extrême, n'existe-t-il pas, dans certains arrondissements, des ruines telles que les Commissions cantonales soient impuissantes à les constater rapidement, tandis que, dans d'autres, les dégâts sont minimes et peuvent être facilement estimés. Pourquoi, dans de telles conditions de fait, attendrait-on l'ensemble des dossiers du département pour commencer le travail de révision ?

(1) Voir art. 425, C. inst. crim.

Mais alors, de quelle partie des procédures la Commission de second degré devra-t-elle avoir été saisie ? Le préfet ne peut émettre la prétention d'adresser au président 20, 30, 50 procédures, revenues des mairies des chefs-lieux de canton, après l'expiration du délai de l'article 8, et de lui dire : Réunissez la Commission départementale dans la huitaine ! Celle-ci, qui déplace cinq personnes dont le président, conseiller de Cour, généralement assez éloigné, siégerait un jour, puis se séparerait, faute d'aliment à son activité. Il faudrait attendre la fournée suivante, suivre les mêmes errements, et l'on ne ferait qu'ouvrir et clôturer des sessions en nombre illimité. On remarquera que les présidents et membres des Commissions ont des occupations professionnelles, qu'ils touchent des indemnités à peine suffisantes (1). Ces dérangements incessants ne feraient l'affaire ni de leurs fonctions ni de leur bourse. Il est donc impossible de s'arrêter à l'une ou à l'autre des deux combinaisons exposées.

Le mieux serait, selon nous, de prendre jour avec le préfet. Il saisirait la Commission départementale des dossiers, quand un nombre suffisant serait rentré des chefs-lieux de canton (1.000 p. ex.). Le président convoquerait la Commission dans la huitaine, pour satisfaire aux exigences de l'article 11, et celle-ci poursuivrait ses travaux jusqu'à épuisement du rôle. Ce procédé permettrait aux

(1) Voir arrêté du Ministre de l'Intérieur et du Ministre des Finances en date du 17 août 1915. — Voir également arrêté du Ministre de l'Intérieur et du Ministre des Finances en date du 24 mars 1916.

Commissions cantonales les plus chargées de finir leur besogne, à la Commission départementale, de prescrire certains compléments d'instruction et d'en attendre le résultat. Les preuves ne disparaîtraient pas, les témoignages ne s'effaceraient pas avec le temps. Les constatations des hommes de l'art pourraient avoir lieu, les enquêtes de la gendarmerie, se poursuivre avec la célérité désirable, mais sans précipitation, dans l'intervalle des sessions. On éviterait les inconvénients d'une session unique, dont l'ouverture ou la clôture devrait être indéfiniment retardée, et la multiplicité énervante et dispendieuse des courtes sessions (1).

Mais sous quelle forme le préfet saisira-t-il la Commission des dossiers ? Ecrira-t-il au président que ces dossiers sont à sa disposition à la préfecture ? Ou les lui fera-t-il parvenir au lieu de sa résidence ? Le président a besoin de les examiner, avant de les distribuer entre les rapporteurs. Pour le département où siège la Cour d'appel, pas de difficultés. Le président peut évidemment se transporter à la préfecture, y prendre connaissance des dossiers, régler le rôle de ses premières audiences, le lot de chaque rapporteur, convoquer ses collègues et ouvrir la session dans la huitaine. Mais si le président réside à plusieurs centaines de kilomètres de la ville où la Commission départementale doit se réunir, va-t-il être obligé de s'y transporter, avant session, pour étudier les procédures ? On a si peu prévu cette façon de faire que l'arrêté interministériel du

(1) *Sic* : Commission départementale de l'Aube.

24 mars 1916, qui fixe les indemnités des membres de la Commission départementale, ne s'applique, au moins pour l'indemnité de séjour, qu'à la durée de la session (1). Cette indemnité, déjà insuffisante pour couvrir les frais des présidents en cours de session, ne leur permet pas de venir, plusieurs jours à l'avance, recevoir leurs dossiers et organiser la session.

Le meilleur procédé consiste à communiquer les dossiers, par paquets recommandés, au Parquet général ou au Secrétariat de la première présidence de la Cour à laquelle appartient le conseiller président. Au fur et à mesure qu'il en a pris connaissance, le président les renvoie à la préfecture par le même moyen, le délai de l'article 11 ne courant que du jour où le président a reçu le dernier paquet de dossiers (2).

En fait, la faculté d'ouvrir la session devrait appartenir tout entière au président, comme elle appartient au président de la Commission cantonale (art. 6 du décret). Et c'est une grave erreur d'avoir imposé l'obligation à la Commission départementale de commencer ses opérations dans la huitaine du jour qu'il aura plu au préfet de choisir pour la saisir des dossiers. C'est en même temps une grosse lacune, dérivant de la même erreur, de n'avoir pas laissé au président de la Commission départementale, comme à celui de la Commission cantonale, le soin de décider si l'état des dossiers qui lui sont transmis permet

(1) Voir cet arrêté, art. 1, § 3.

(2) *Sic* : Commission départementale de l'Aube.

de délibérer utilement, et le droit, au besoin, de les faire compléter. On eût évité ainsi bien des insuffisances de justifications, irréparables en l'état de la législation.

VI

Etats récapitulatifs. — Exagération de la Réglementation.

Faut-il maintenant parler de la façon dont l'Administration a résolu la question des états récapitulatifs ?

Le décret indiquait un état récapitulatif des demandes et des évaluations relatives à chaque commune, pour les travaux de la Commission cantonale (1); un autre état récapitulatif, également par commune, pour les travaux de la Commission départementale (2).

La circulaire ministérielle du 26 avril 1915 a trouvé moyen d'instituer seize natures de fiches à remplir par les Commissions pour résumer les demandes des particuliers, les méthodes, les taux d'évaluation et les évaluations elles-mêmes, trois états récapitulatifs par nature de dommage, trois états récapitulatifs généraux par réclamant dans chaque commune, par commune, dans chaque canton, par canton, dans chaque département, tous ces états dressés, d'abord par les Commissions cantonales, ensuite par les Commissions départementales, à répéter en copie par les bureaux de la préfecture (3).

(1) Voir décret du 20 juillet 1915, art. 7, §§ 1 et 2.

(2) Voir id., art. 12.

(3) Voir Circulaire du Ministre de l'Intérieur du 26 avril 1915, 1^e, 2^e, 3^e.

C'est un travail considérable. Les présidents ne sauraient y procéder sans prolonger démesurément, au chef-lieu de département, un séjour qui grève chaque jour leur budget.

Ajoutons que le décret n'a prévu ni commis aux écritures attaché aux Commissions, ni frais de bureau à allouer aux présidents. Il leur faut mendier des concours non rétribués pour arriver à satisfaire à peu près aux exigences administratives.

Ecrasées par cette paperasserie, les Commissions négligent l'essentiel : l'indication des bases de leurs décisions. La plupart des fiches ne contiennent que le chiffre de l'évaluation, en sorte que tout contrôle est impossible.

La question des états devra être reprise et solutionnée par d'importantes simplifications. Un secrétaire rétribué devra être accordé aux Commissions. Les indemnités des commissaires devront être relevées dans la mesure exacte de leurs dépenses supplémentaires.

CONCLUSION

Le décret du 20 juillet 1915 ne saurait être considéré comme un règlement définitif, non susceptible de retouches. Il a paré au plus urgent.

L'Administration qui l'a préparé, confiante dans le succès de nos armes et dans une prochaine évacuation du territoire envahi, a voulu fournir à l'œuvre réparatrice proposée par le Gouvernement et votée par les Chambres, dès 1914, une base de réalisation rapide. Entraînée dans cette voie par les travaux plutôt précipités de la Commission supérieure, et par le magistral rapport qui en a précisé le sens et l'esprit, elle a voulu grouper, dans le décret du 20 juillet, sans se préoccuper, nous l'avons vu, du respect absolu des principes, une série de textes épars dans de précédents décrets, corriger et compléter ces textes, de façon à aboutir le plus vite et le mieux possible.

A-t-elle réussi, comme elle en avait reçu la mission de

la loi de finances du 26 décembre 1914, à « fixer la procédure de la constatation des dommages et le fonctionnement des Commissions d'évaluation » ? D'une manière générale, on peut répondre affirmativement. Les Commissions ont poursuivi leurs opérations normalement et sans heurt. Elles ont procédé de façon à peu près uniforme, et le nombre des recours formés contre leurs décisions est presque négligeable.

Par ordre supérieur, en présence des projets et propositions de lois qui vont venir prochainement en discussion devant les Chambres, elles ont, dès le 15 mars 1916, suspendu leurs travaux.

Nous avons sous les yeux le projet de loi déposé par le Gouvernement, en exécution de l'article 3 de la loi du 26 décembre 1914. Il ne réglemente pas à nouveau la procédure de constatation et d'évaluation des dommages de guerre. Ce silence implique qu'il s'en réfère, sur ce point, au décret du 20 juillet 1915.

Nous avons également pris connaissance du texte élaboré par la Commission de la Chambre des députés chargée de l'examen du projet gouvernemental.

En ce qui touche les caractères que doivent présenter les dommages pour être susceptibles d'évaluation par les Commissions, il étend le sens de l'expression « dommages résultant de faits de guerre », en y englobant tous les dommages provenant de la guerre, y compris les réquisitions. A cet égard, les victimes ont le choix entre la procédure nouvelle et celle de la loi de 1877.

En ce qui concerne les organes d'évaluation, il modifie notablement la composition des Commissions départementale et supérieure, en augmentant le nombre de leurs membres.

Quant à la nature juridique des Commissions, il reconnaît qu'elles ne constituent pas des juridictions, et il organise un recours contentieux contre leurs décisions devant une « Cour de dommages de guerre », qui rendrait, comme une Cour de justice ordinaire, des arrêts ayant force exécutoire.

Mais la rédaction de ce document législatif n'est pas au point. Il confond les questions d'évaluation et de règlement des indemnités, et s'exprime parfois (art. 4), comme si le décret du 20 juillet 1915 avait trait à la fixation des indemnités.

Nous croyons savoir que des membres très avertis de la Commission de la Chambre des députés mettent la dernière main au remaniement du projet.

Nous ne saurions dire exactement dans quelle mesure son texte définitif corrigera les imperfections et comblera les lacunes du décret. Mais des renseignements personnels nous permettent d'affirmer qu'il simplifiera les rouages actuels, supprimera les trois évaluations, tiendra compte, à la base, d'accords provoqués pouvant aboutir, entre les sinistrés et l'Etat, à la fixation amiable de l'indemnité, et cantonnera le rôle de la Commission supérieure dans la révision des méthodes et des taux d'évaluation.

Ces modifications sont appréciables. Si elles ne répon-

dent pas à tous les vœux que nous avons formulés, du moins donnent-elles satisfaction au besoin de simplification que nous avons constamment souligné dans nos critiques.

Vu :

Le Président de la Thèse,

A. WAHL

Vu :

Le Doyen,

F. LARNAUDE

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,

L. LIARD.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages généraux.

- AUBRY ET RAU. — Traité de Droit civil.
BAUDRY-LACANTINERIE ET WAHL. — Du mandat.
BERTHÉLEMY. — Traité de Droit administratif.
FENÊT. — Travaux préparatoires du Code civil.
GLASSON ET TISSIER. — Précis de Procédure civile.
LOCRÉ. — Travaux préparatoires du Code civil.
PLANIOL. — Traité de Droit civil.
POTHIER. — Obligations. Vente. Louage.
Recueils de jurisprudence DALLOZ et SIREY.
Recueil des arrêts du Conseil d'Etat LEBON.
Revue de Droit public.
WAHL. — Cours de Droit civil.

Ouvrages et documents spéciaux.

- Agenda du Forestier*.
BERTHAULT. — Rapport présenté au nom de la Sous-commission des dommages causés à l'agriculture.
COURTIN. — Rapport sur les questions relatives aux dommages subis par les officiers publics et ministériels.
DABAT. — Rapport annexe au Rapport général présenté au nom de la Commission supérieure.
Documents spéciaux tirés des travaux des Commissions d'évaluation des départements de l'Aube, de Meurthe-et-Moselle et de la Meuse.
GAVET. — La Réparation des dommages de guerre (explications théoriques).
HÉBRARD DE VILLENEUVE. — Rapport général sur les méthodes d'évaluation des dommages de guerre présenté au nom de la Commission supérieure.

- HÉBRARD DE VILLENEUVE. — La guerre et la réparation des dommages (*Revue Bleue*, n° du 19 février 1916).
- JÈZE. — Réparation intégrale des dommages causés par la guerre.
- LALOUX. — Rapport sur les questions relatives aux dommages causés par la guerre.
- LARNAUDE. — La Réparation des dommages causés par la guerre (Principes et applications).
- LARNAUDE. — La Guerre et la Réparation des dommages (*Revue Bleue*, n° du 19 février 1916).
- MOREAU. — Le décret du 4 février 1915. Etude critique.
- NEYMARCK. — Rapport général présenté au nom de la Sous-commission des dommages divers.
- NEYMARCK. — Rapport présenté au nom de la deuxième Sous-commission. Mesures de protection légale en faveur des porteurs de valeurs mobilières dépossédés par suite de faits de guerre.
- Notice concernant les forêts.*
- SÉNÉCHAL. — Rapport sur les questions de dommages de guerre relatives aux immeubles destinés à l'habitation et aux meubles.
- TISSIER. — Rapport présenté au nom de la Sous-commission des dommages causés par les faits de guerre au commerce et à l'industrie.
- WAHL. — La Réparation du préjudice indirect en Droit civil et dans son application aux dommages de guerre.

Textes législatifs et réglementaires.

- Arrêtés du Ministre de l'Intérieur du 17 août 1915 et du 24 mars 1916.*
- Circulaires ministérielles des 19, 30 mars, 26 avril et 8 septembre 1915.*
- Code civil.*
- Code pénal.*
- Code de procédure civile.*
- Décrets des 4 février, 24 mars et 22 avril, 20 juillet 1915.*
- Lois du 3 juillet 1877 et du 26 décembre 1914.*
- Projet de loi du Gouvernement sur la réparation des dommages de guerre (11 mai 1915).*
- Résolutions du Comité national d'action pour la réparation intégrale des dommages de guerre.*
-

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION	3
I. — Généralités sur la Réparation des dommages de guerre	3
II. — Textes relatifs à la matière. Plan général de l'ouvrage.	9

PREMIÈRE PARTIE

PRINCIPES GÉNÉRAUX

CHAPITRE PREMIER

DES DOMMAGES A ÉVALUER

I. — Du dommage général et du dommage spécial. .	12
II. — Du dommage certain et du dommage éventuel .	13
III. — Du dommage matériel et du dommage moral. .	15
IV. — Du dommage direct et du dommage indirect. .	15
V. — Du dommage prévu et du dommage imprévu. .	31
VI. — Faute et mauvaise foi du réclamant.	32
VII. — Du fait de guerre	33
A. — <i>Du fait de guerre au point de vue de la date de son accomplissement.</i>	33
B. — <i>Quels caractères doit présenter le dommage pour constituer un fait de guerre</i>	33
a) Dommages causés par l'ennemi	34
b) Dommages prévus par des lois spéciales . . .	35
c) Dommages causés par les troupes françaises et non prévus par des lois spéciales.	35

CHAPITRE II

DU CRITÉRIUM DES ÉVALUATIONS

CHAPITRE III

DE LA DATE D'ÉVALUATION

I. — Date d'appréciation de la valeur de meubles détruits.	42
II. — Date d'appréciation de la valeur d'immeubles détruits	43

DEUXIÈME PARTIE

MÉTHODES A SUIVRE POUR L'ÉVALUATION
DES DOMMAGES

CHAPITRE PREMIER

DOMMAGES CAUSÉS AUX IMMEUBLES

I. — Règles générales pour les propriétés bâties . . .	47
II. — Règles spéciales.	50
A. — <i>Dommages causés aux propriétés rurales</i>	50
a) Bâtiments ruraux	50
b) Outillage agricole.	51
c) Bétail de trait ou de vente	52
d) Denrées agricoles et récoltes sur pied.	52
e) Vignes, houblonnières, vergers, jardins, pépinières	52
f) Façons culturales	53
g) Champs de combats et tranchées.	53
B. — <i>Dommages causés aux forêts</i>	53
a) Dommages relatifs aux bois exploités.	53
b) Dommages causés aux peuplements sur pied et aux arbres.	54
c) Dommages causés au fonds	56
C. — <i>Dommages causés aux immeubles industriels et commerciaux</i>	57
D. — <i>Dommages causés dans les cimetières</i>	58

CHAPITRE II

DOMMAGES CAUSÉS AUX MEUBLES

I. — Règles générales	60
A. — <i>Meubles meublants</i>	61
B. — <i>Linge et effets</i>	61
C. — <i>Objet d'une valeur exceptionnelle</i>	61
D. — <i>Autres objets mobiliers</i>	62
II. — Règles spéciales.	63
A. — <i>Meubles ayant un caractère industriel et commercial.</i>	63
B. — <i>Offices ministériels et publics (archives volées ou détruites)</i>	63
a) <i>Avoués et huissiers.</i>	63
b) <i>Commissaires-priseurs</i>	64
c) <i>Notaires</i>	64
α) <i>Intérêt des familles.</i>	65
β) <i>Intérêt du notaire.</i>	65
d) <i>Greffiers des Cours et Tribunaux.</i>	66
C. — <i>Titres ou valeurs détruits ou disparus</i>	67

TROISIÈME PARTIE

ANALYSE DE LA RÉGLEMENTATION FIXANT LA
PROCÉDURE DE CONSTATATION ET D'ÉVALUATION
DES DOMMAGES DE GUERRE

CHAPITRE PREMIER

ÉVALUATION DES DOMMAGES CAUSÉS AUX BIENS DES PARTICULIERS

I. — Mise en état des demandes.	75
A. — <i>Du rédacteur de la demande.</i>	75
B. — <i>Forme de la déclaration</i>	76
C. — <i>Lieu du dépôt des demandes</i>	77
D. — <i>Dates et délais accordés pour le dépôt</i>	78
II. — Organes d'évaluation	79

A. — <i>Composition des Commissions.</i>	79
a) Commissions cantonales.	79
b) Commissions départementales	81
c) Commission supérieure.	82
B. — <i>Où et comment siègent les Commissions ? Leur compétence territoriale</i>	84
III. — Marche des affaires.	86
IV. — Rôle des diverses Commissions.	88
A. — <i>Commissions cantonales</i>	89
B. — <i>Commissions départementales</i>	89
C. — <i>Commission supérieure</i>	90
V. — Moyens d'instruction édictés par le décret.	91
A. — <i>Personnes que la Commission peut entendre</i>	91
B. — <i>Délation du serment.</i>	92
C. — <i>Autres moyens d'instruction</i>	92

CHAPITRE II

ÉVALUATION DES DOMMAGES CAUSÉS AUX BIENS DES DÉPARTEMENTS, DES COMMUNES ET ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DE TOUTE NATURE

I. — Mise en état des demandes.	94
A. — <i>Dommages aux biens des départements</i>	94
B. — <i>Dommages aux biens des communes et établissements publics.</i>	94
II. — Organes d'évaluation.	95
III. — Marche des affaires	96
IV. — Rôle des Commissions	96

APPENDICE

ÉVALUATION DES DOMMAGES CAUSÉS AUX MINES, AUX DISTRIBUTIONS D'EAU, DE GAZ ET D'ÉLECTRICITÉ

QUATRIÈME PARTIE

CRITIQUE DE LA RÉGLEMENTATION

CHAPITRE PREMIER

LÉGALITÉ DE LA RÉGLEMENTATION

I. — Nature juridique du décret du 20 juillet 1915. .	100
II. — Légalité des règles relatives à l'organisation et au rôle des organes d'évaluation.	102
III. — Légalité de l'obligation pour les intéressés de déclarer s'ils ont reçu ou non une indemnité préalable	103
IV. — Légalité de l'interdiction d'évaluer le préjudice résultant de la cessation d'un commerce ou d'une industrie	105
V. — Légalité du titre II du décret du 20 juillet 1915. .	106
VI. — Illégalité des dispositions relatives au serment .	107

CHAPITRE II

CRITIQUE GÉNÉRALE DE L'ORGANISATION ÉTABLIE PAR LA
RÉGLEMENTATION EN VIGUEUR.

I. — Critique de la composition des Commissions. . .	110
A. — <i>Commissions régionales</i>	110
a) Magistrats présidents	110
b) Délégué du Ministre des Finances	111
c) Délégué du Ministre de l'Intérieur	111
d) Personnes chargées de représenter les sinistrés. .	112
B. — <i>Commission supérieure</i>	113
II. — De la nature juridique des Commissions. Du recours des sinistrés contre leurs décisions . . .	114

CHAPITRE III

FONCTIONNEMENT DES COMMISSIONS. — CRITIQUE DE DÉTAIL
RÉSULTANT DES DIFFICULTÉS D'EXÉCUTION DE LA
RÉGLEMENTATION EN VIGUEUR.

I. — Des dommages causés par les Réquisitions militaires. Inobservation de la loi de 1877. Vices de la réglementation.	118
--	-----

II. — Du dépôt des demandes. Mandataires quelconques interdits. Audition des sinistrés. Difficultés d'exécution	123
III. — Extension de compétence des Commissions. Omission des exploitations agricoles. Evocation	130
IV. — Recours devant la Commission départementale. Pouvoir général de révision. Inopportunité de trois évaluations successives.	136
V. — Délais à observer par les Commissions départementales. Transmission, examen et mise en état des procédures. Lacune de la réglementation.	139
VI. — Etats récapitulatifs. Exagération de la réglementation	144
CONCLUSION	147
BIBLIOGRAPHIE	151

Imp. J. Thevenot, Saint-Dizier (Haute-Marne)
